

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2005 / III. ročník / 26. 9. 2005}

OBSAH

630. Telekomunikace:
zřízení věcného břemene 755
631. Obecně závazné vyhlášky obcí:
pohyb psů na veřejných
prostranstvích 758
632. Daň z přidané hodnoty:
osvobození prodeje podniku
nebo jeho části 763
633. Daňové řízení: rozsah přezkumu
rozhodnutí o dani stanovené
podle pomůcek 766
634. Daňové řízení: úkon směřující
k vyměření nebo doměření
daně 770
635. Řízení před soudem: ochrana
před nezákonným zásahem 774
636. Vyvlastnění; nepřípustnost
retroaktivity 776
637. Řízení před soudem:
rozhodnutí předběžné povahy .. 779
638. Rozhodnutí správního orgánu:
nepřezkoumatelnost 783
639. Důchodové pojištění: výpočet
průměrného měsíčního
příjmu 787
640. Stavební řízení: rozhodování
o námitkách; postavení
ekologického spolku v řízení 789
641. Řízení před soudem:
rozhodnutí věci bez nařízení
jednání 793
642. Azyl: důvody pro udělení
azylu 796
643. Azyl: doručování 797
644. Řízení před soudem: přípustnost
kasační stížnosti (rozhodnutí
o nákladech řízení) 798
645. Daň z příjmů právnických
osob: způsob uplatnění
daňové ztráty 799
646. Horní právo: předpoklad povolení
otvírky, přípravy a dobývání
výhradního ložiska 804
647. Daňové řízení: vytýkací řízení
ve vztahu k daňové kontrole. 808
648. Řízení před soudem:
odmítnutí podání pro
neodstranění vad 811
649. Důchodové pojištění:
rozhodné období pro
stanovení osobního
vyměřovacího základu 815
650. Daňové řízení:
nepřípustnost odvolání 818
651. Ochrana „osobních údajů“
právnické osoby 821
652. Zaměstnanost: pravomoc
rozhodnout o vyřazení
z evidence uchazečů
o zaměstnání
Řízení před soudem:
ochrana proti nečinnosti. 823
653. Daň z převodu nemovitostí:
okamžik rozhodný
pro ocenění nemovitosti 831
654. Právo na informace:
obchodní tajemství 834
655. Řízení před soudem:
posouzení právní povahy
podání 837
656. Řízení před soudem:
kompetenční vyluka 839
657. Řízení před soudem:
počátek běhu lhůty
pro podání žaloby 841
658. Územní řízení: námitky
souseda ke stavebně-technickému
řešení stavby 843
659. Správní řízení: lhůta pro
přihlášení se k účastenství 846

Telekomunikace: zřízení věcného břemene

k § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů^{*)}

Příslušný stavební úřad nemůže zamítnout návrh na zřízení věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ^{) jen s poukazem na skutečnost, že žádost je podána až po provedené pokládce telekomunikační sítě.}**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2005, čj. 5 As 11/2003-66)

Věc: Společnost s ručením omezeným S. v P. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o zřízení věcného břemene, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad v Hranicích dne 15. 1. 2002 zamítl návrh žalobce na zřízení věcného břemene pro umístění a provozování podzemního vedení telekomunikační sítě. Okresní úřad v Přerově 8. 4. 2002 zamítl odvolání žalobce a toto rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Ostravě posléze rozhodnutí Okresního úřadu v Přerově zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a poukazoval v ní zejména na to, že rozhodnutí stavebního úřadu podle § 108 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, je rozhodnutím o majetkovém, resp. vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem. Správní orgán v mezích své pravomoci rozhodoval v soukromoprávní věci, a proto měl být návrh odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 68 písm. b) s. ř. s., resp. podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Dále stěžovatel považuje za absurdní závěr krajského soudu, podle něhož nemusí mít stavebník upraven poměr k pozemku už před zahájením stavby a postačí mu dodatečně požádat

stavební úřad o vyvlastnění. Tento závěr považuje za protiústavní, neboť nepřiznává vlastníkům pozemků stejnou ochranu před stavebníky a implikuje nerovnost mezi těmi, kteří nejsou ochotni se se stavebníkem dohodnout, a těmi, kteří se se stavebníkem dohodli. Není-li upraven vztah stavebníka k pozemku, jde o stavbu na cizím pozemku, ke které je oprávněn vyvlastňovat pouze soud v režimu § 135c občanského zákoníku. Nelze tedy žádat po stavebním úřadu, aby dodatečně zhojil nezákonný zásah stavebníka do vlastnických práv vlastníka pozemku. V případě stavby na cizím pozemku je cíle vyvlastnění možno dosáhnout jiným způsobem, totiž vyvlastněním u soudu.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětem sporu je jeho právo domoci se v souladu s právním řádem omezení vlastnického práva prostřednictvím rozhodnutí orgánu veřejné správy, tedy aplikace veřejnoprávního institutu vyvlastnění. Každé rozhodnutí správního orgánu může zasáhnout do soukromoprávní sféry, avšak spor je ve-

^{*) Zrušen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), s účinností k 1. 5. 2005; srov. však přechodně ustanovení § 147 tohoto zákona.}

^{**) Srov. § 104 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích.}

den ohledně porušení institutu veřejného práva stěžovatelem. Rozhodování o vyvlastnění se děje na základě veřejnoprávních předpisů. Také ve vztahu k námitce aplikace občanského zákoníku žalobce uvádí, že stavební úřad nemůže sám od sebe přenášet povinnosti jemu dané právními předpisy na jinou státní instituci, tedy na soud.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

K námitkám, které stěžovatel ztotožnil s důvody pro podání kasační stížnosti a které směřují k požadavku na odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud odkazuje na důvody, jež jsou uvedeny v usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 As 11/2003-50,^{*)} které bylo vydáno postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. a jímž je tento soud při svém rozhodování nadále vázán. Z toho vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí stavebního úřadu o zřízení věcného břemene není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, nýbrž že je dána pravomoc soudu, aby v režimu soudního řádu správního přezkoumal takové rozhodnutí ve správním soudnictví, protože jde o věc veřejnoprávní.

Podle § 108 odst. 2 písm. f) stavebního zákona lze pozemky, stavby a práva k nim pro uskutečnění staveb nebo opatření ve veřejném zájmu vyvlastnit nebo vlastnická práva k pozemkům a stavbám omezit rozhodnutím stavebního úřadu (dále jen „vyvlastnit“), mj. i pro „účely vymezené zvláštními zákony“.

Nepříslušnost správních soudů k rozhodování o případech, kdy správní orgán

rozhodl o „soukromém právu“, plyne z § 6 a § 68 písm. b) s. ř. s., a to ve spojení s § 7 odst. 1 a 2 o. s. ř. V evropském kontinentálním prostoru je tradiční dualismus práva, tedy jeho dělení na právo soukromé a veřejné. Při určování věcné příslušnosti (správního nebo civilního) soudu je tak třeba vždy posoudit a jednoznačně rozhodnout, zda se v daném případě jedná o rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu, nebo o tzv. soukromoprávní věc. Zákon o telekomunikacích je zákonem zvláštním ve smyslu § 108 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, neboť stanovuje účel, pro který lze ve veřejném zájmu vyvlastnit pozemky, stavby a práva k nim. Na vyvlastnění a řízení o něm se přitom plně vztahují ustanovení § 108 a násl. stavebního zákona. Veřejný zájem na vyvlastnění, resp. na realizaci účelu, pro nějž má být vyvlastněno, je přitom *conditio sine qua non* vyvlastnění, a jeho existence je proto základním předmětem zjišťování stavebního úřadu. Rozhodnutí příslušného stavebního úřadu tak nemá za cíl pouze (ani především) vyřešení sporu dvou soukromých subjektů, ale směřuje právě k zabezpečení určitého veřejného zájmu. Na tom, že se jedná se o věc práva veřejného, nic nemění ani to, že je zde v duchu zásady subsidiarity dána přednost dohodě mezi vlastníkem a navrhovatelem. Navrhovatel se svým návrhem na zahájení vyvlastňovacího řízení domáhá poskytnutí ochrany veřejnému zájmu, nikoliv právu soukromému. Stavební úřad proto při rozhodování o vyvlastnění není arbitrem sporu dvou rovnoprávných subjektů, ale „ochráncem“ veřejného zájmu.

V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „veřejným zájmem“, nelze obsahově do-

^{*)} *Nepublikováno; srovnej však č. 448/2005 Sb. NSS.*

statečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu toho kterého neurčitého právního pojmu. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak ovšem s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku. Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě a s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Úprava může být kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc omezují. V daném případě jde o konstrukci, která se opírá jednak o podmínky § 108 stavebního zákona, jednak o § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Jsou-li tedy naplněny podmínky dle uvedeného § 91 odst. 3 a nedojde-li k dohodě, rozhodne stavební úřad, a to podle zásad uvedených v § 108 odst. 2 (návětí) a odst. 3. Musí tedy být prokázán veřejný zájem, aby bylo možné vyvlastnit. Soud proto uzavírá, že ustanovení § 108 stavebního zákona je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „veřejný zájem“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „je možné vyvlastnit“ představuje správní uvážení. To pak přezkoumává soud pouze v omezeném rozsahu, totiž zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a jestli premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.

Vyvlastnění je institut výjimečný. Jeho podstatou je povinnost vlastníka třetě určitá opatření, včetně zániku vlastnického práva. Je tudíž na místě takové zásahy regulovat předpisy nejvyšší právní síly. Podle článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Podle § 108 odst. 2 písm. f) stavebního zákona je možné vyvlastnit jen ve veřejném zájmu také pro „účely vymezené zvláštními zákony“.

Vodítkem pro zjištění, zda je dán veřejný zájem na omezení vlastnických práv jedněch vlastníků ve prospěch vlastníků druhých, musí proto spočívat v náležitosti veřejného zájmu v relaci k právu na ochranu vlastnictví vlastníka pozemku ve smyslu principu nedotknutelnosti vlastnictví. Je tomu tak z důvodu, že vlastnické právo jednoho vlastníka lze omezit pouze v zájmu uplatnění základních práv, tedy i vlastnických práv jiného subjektu. Veřejný zájem je z tohoto pohledu třeba zjišťovat pro každý konkrétní případ, přičemž veřejný zájem je nutno chápat jako zájem, který by bylo možno označit za obecně prospěšný. Veřejný zájem na vyvlastnění nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí; může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví.

Soudní praxe považuje veřejný zájem za zájem obecně prospěšný; předpokládá se tedy zvýšený, věcně objektivní veřejný zájem. Podle Evropského soudu pro lidská práva musí opatření ve smyslu čl. 1 odstavce prvního věty druhé Dodatkového protokolu k Úmluvě sledovat legitimní politické účely – hospodářské, sociální nebo zvláštní veřejné zájmy v dotčené oblasti; svůj obsah tak uvedený pojem nabývá při řešení každého

jednotlivého případu, a to na základě rozsouzení různých zájmů při přihlédnutí ke konkrétním okolnostem.

Je přitom nutno dodržet zákonné podmínky stavebního zákona také ve smyslu § 110 a uvážit, zda sledovaného cíle lze dosáhnout bez omezení práva vlastníků předmětného pozemku.

V posuzovaném případě není zpochybňován skutkový děj a veškerá právní problematika se soustředí na zodpovězení otázky stran možnosti stavebního úřadu zabývat se návrhem na zřízení věcného břemene i jindy než pouze před zahájením stavby. Ze shora uvedeného je však zřejmé, že veškeré atributy rozhodovací činnosti zůstávají příslušnému stavebnímu úřadu zachovány a nelze s poukazem na jinou (soukromoprávní soudní) proceduru popírat vlastní kompetenci věc posoudit a rozhodnout jen proto, že o návrhu nelze z faktických důvodů rozhodnout před započítím stavby. Zákonem svěřená kompetence úřadu není závislá na tom, kdy je návrh podán, a nezaniká ani se nepřenáší na jiný orgán, není-li dodržen obecný požadavek § 58 odst. 2 stavebního zákona. V té souvislosti soud připo-

míná ustanovení § 37 stavebního zákona pojednávající o podkladech územního rozhodnutí a dále související § 38: nemá-li podle něj navrhovatel k pozemku vlastnické nebo jiné právo, lze bez souhlasu vlastníka územní rozhodnutí o umístění stavby nebo rozhodnutí o využití území vydat jen tehdy, jestliže je možno pro navrhovaný účel pozemek vyvlastnit. Okrajově se soud zmiňuje i o § 88 odst. 1 písm. b), podle něhož je právem stavebního úřadu nařídít vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavených bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se však nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Lze tedy uzavřít, že odmítl-li příslušný stavební úřad rozhodnout ve věci zřízení věcného břemene, učinil tak nedůvodně, a Nejvyšší správní soud považuje řešení zvolené krajským soudem za věcně správné.

(ovo)

631

Obecně závazné vyhlášky obcí: pohyb psů na veřejných prostranstvích

k § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění před novelou provedenou zákonem č. 313/2002 Sb.*)

Obec mohla na základě zmocnění obsaženého v § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, v obecně závazné vyhlášce obce k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku vymezit veřejná prostranství a stanovit

*) Po novele provedené zákonem č. 313/2002 Sb. jde o písmeno a). Novela v textu zákona současně změnila slova „veřejně přístupných místech“ za slova „veřejných prostranstvích“.

práva a povinnosti průvodců psů v případě volného pohybu psů na těchto prostranstvích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, čj. 4 As 35/2003-59)

Věc: Milan P. v H. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty za přestupek, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 6. 8. 2001 venčil na ulici D. v Havířově psa a neměl jej opatřeného náhubkem. Magistrát města Havířova uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v návaznosti na čl. 4 odst. 1 obecně závazné vyhlášky k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města Havířova. Uložil mu pokutu 200 Kč podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích a povinnost k náhradě nákladů správního řízení ve výši 500 Kč. O odvolání rozhodoval tehdy příslušný Okresní úřad v Karviné; odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí o odvolání podal žalobce žalobu. Namítal, že chov psů i jiných zvířat se řídí zejména zákonem o veterinární péči, občanským zákoníkem a zákonem na ochranu zvířat proti týrání, přičemž podle judikatury Ústavního soudu v takovémto případě nelze materii již upravenou zákonem regulovat obecně závaznými vyhláškami obcí, a proto rozhodnutí vydané na základě takovéto vyhlášky musí být zrušeno.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl s odůvodněním, že obecně závazná vyhláška města Havířova, na jejímž podkladě správní orgán o přestupku rozhodl, byla vydána v souladu s § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, a proto bylo o přestupku rozhodnuto v souladu s ustanovením § 46 odst. 2 zá-

kona o přestupcích. Soud dále uvedl, že rozpor s Ústavou nebyl u uvedené obecní vyhlášky shledán, neboť v dotčeném ustanovení svého čl. 4 upravuje tato vyhláška pohyb psů na veřejných prostranstvích Havířova.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) zopakoval svou námitku o tom, že pohyb psů na veřejných prostranstvích nelze obecními vyhláškami regulovat. Odkázal přitom na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/01.

Žalovaný (Krajský úřad Moravskoslezského kraje jako kompetenční nástupce okresního úřadu, který rozhodl o odvolání) navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Poukázal mezi jiným na to, že ustanovení nového zákona o obcích bylo přijato právě jako reakce na judikaturu Ústavního soudu uváděnou stěžovatelem v kasační stížnosti. Obec může upravit pohyb psů na veřejných prostranstvích na území obce, neboť tuto věc lze podřadit pod zmocnění podle § 10 písm. b) obecního zřízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Právním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí je článek 104 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vy-

hlášky. Podle judikatury Ústavního soudu však k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Výše uvedená ústavní norma je provedena na zákonné úrovni ustanovením § 10 obecního zřízení.

Podle citovaného ustanovení (v jeho znění do 31. 12. 2002) může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti: a) ve věcech stanovených zvláštním zákonem, b) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány, c) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, d) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“), a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

V důvodové zprávě k tomuto ustanovení je v duchu stávající judikatury Ústavního soudu uvedeno, že pravomoc zastupitelstva obce vydávat obecně závazné vyhlášky je originárně zakotvena v čl. 104 odst. 3 Ústavy. Pokud jde o ukládání povinností těmito vyhláškami, je třeba respektovat ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle

něhož povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Obecně závazné vyhlášky obcí byly předmětem řady rozhodnutí Ústavního soudu. K otázce rozsahu oprávnění obcí upravovat vyhláškami vydávanými v jejich samostatné působnosti různé záležitosti byla v průběhu 90. let 20. století – tedy za účinnosti tehdejšího zákona ČNR č. 367/1990 Sb., obecního zřízení, který oblasti a záležitosti spadající do samostatné působnosti obcí upravoval výčtovým způsobem ve svém § 14 – vytvořena rozsáhlá a konstantní judikatura; příkladmo lze odkázat na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/93 (zveřejněno pod č. 35/1994 Sb. a jako náleží č. 4 ve svazku 1 Sb. ÚS), Pl. ÚS 26/93 (zveřejněno pod č. 94/1994 Sb. a jako náleží č. 12 ve svazku 1 Sb. ÚS), Pl. ÚS 38/97 (zveřejněno pod č. 293/1998 Sb. a jako náleží č. 144 ve svazku 12. Sb. ÚS), Pl. ÚS 4/98 (zveřejněno pod č. 126/1999 Sb. a jako náleží č. 78 ve svazku 14 Sb. ÚS) a Pl. ÚS 14/99 (zveřejněno pod č. 239/1999 Sb. a jako náleží č. 143 ve svazku 16 Sb. ÚS).

Z této konstantní judikatury v první řadě vyplývá, že výčet obsažený v § 14 odst. 1 dřívějšího obecního zřízení je nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí (§ 16 odst. 1 téhož zákona) považovat za výčet taxativní. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce, obsaženou v § 14 odst. 2 tohoto zákona, nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy; v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt

určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. zejména vydává-li obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, tak může činit jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Jak dále uvádí tato konstantní judikatura Ústavního soudu, ze zásady, že tyto vyhlášky obce musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení (§ 16 odst. 2 obecního zřízení z roku 1990), plyne, že to, co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemohou obce upravovat odchýlně, a proto - i kdyby určitá záležitost spadala podle dřívějšího obecního zřízení do samostatné působnosti obce ve smyslu jeho § 14, avšak byla upravena zákonem, případně prováděcím předpisem ústředního orgánu - nemůže ji obec upravovat vyhláškou v samostatné působnosti.

Účinností zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, došlo ke změně právní úpravy obecně závazných vyhlášek obcí. V § 10 tohoto zákona bylo stanoveno, ve kterých oblastech může obec v samostatné působnosti ukládat obecně závaznými vyhláškami povinnosti. Díkce výčtu těchto oblastí je i nadále demonstrativní. I pro novou právní úpravu potvrdil Ústavní soud zásady vyvinuté judikaturou 90. let 20. století na základě dřívější právní úpravy výslovně jako použitelné, zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 20/01 (zveřejněno pod č. 8/2002 Sb. a jako náleze č. 176 ve svazku 24 Sb. ÚS) a Pl. ÚS 16/02 (zveřejněno pod č. 556/2002 Sb. a jako náleze č. 152 ve svazku 28 Sb. ÚS).

Podle názoru Ústavního soudu platí, že obec může v rámci své samostatné působnosti řešit obecně závaznými vyhláškami jen ty úkoly veřejné správy,

kteří jsou zákony (zejména obecním zřízením) jako úkoly obce v rámci samostatné působnosti označeny, pokud tak činí způsobem, který neodporuje ústavnímu pořádku. Dále je třeba zdůraznit, že prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nemůže obec regulovat úseky, které jsou upraveny dalšími správními předpisy, ani věci regulované soukromoprávně (např. občanským zákoníkem). Vždy musí zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmkoliv právními předpisy vyšší právní síly.

Chov všech zvířat, tedy i psů, je (a rovněž ke dni vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí byl) komplexně upraven v zákoně č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), účinném od 28. 9. 1999, který mj. stanovuje práva a povinnosti chovatelů zvířat. Chovatelem je podle § 3 odst. 1 písm. a) tohoto zákona každý, kdo chová nebo drží zvíře nebo zvířata, anebo s nimi obchoduje. Veterinární zákon rovněž ve svém § 71 stanoví sankce za spáchání přestupků a jiných správních deliktů, spočívajících v porušení vybraných povinností stanovených tímto zákonem. Správa ve věcech veterinární péče je státní správou vykonávanou k tomu určenými správními úřady, na níž se (v režimu přenesené působnosti) v určité míře podílejí i obce [§ 43 písm. c), § 46 veterinárního zákona, ve znění k 31. 12. 2002]. Vedle veterinárního zákona upravuje povinnosti chovatelů zvířat i jiných osob na úseku chovu zvířat a podmínky chovu zvířat též zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, jenž rovněž obsahuje sankční ustanovení (§ 27 až § 28a zákona) a jenž také správu na tomto úseku definuje jako státní správu (viz § 19 a násl. zákona). Dále lze na ně-

kteřé situace vznikající při chovu zvířat užít ustanovení občanského zákoníku, zejména ustanovení o povinnosti předcházet škodám (§ 415) a o odpovědnosti za škodu způsobenou porušením právní povinnosti (§ 420), a ustanovení zákona o přestupcích, zejména jeho § 49 odst. 1 písm. b), který jako skutkovou podstatu přestupku zakotvuje nedbalostní ublížení na zdraví, tedy i takové, které je způsobeno psem, za předpokladu, že osoba, která za psa odpovídá, nedodrží potřebnou opatrnost. Některé zvláštní případy užití psů a jejich chovu (zejména psů loveckých) a možnost za určitých podmínek psa usmrtit také upravuje zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

V žádném z těchto zákonů však není upraven pohyb psů na veřejném prostranství, který by znemožňoval obcím upravit tuto problematiku v jejich samostatné působnosti na základě zmocnění uvedeného v ustanovení § 10 obecního zřízení. Naopak, v tomto případě se jedná o situaci, kdy obec v rámci své samostatné působnosti vydala vyhlášku k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města. Využila tak svého oprávnění stanoveného v § 10 obecního zřízení (ve znění k 31. 12. 2002), který obcím umožňuje ukládat v samostatné působnosti povinnosti obecně závaznou vyhláškou, a to: a) ve věcech stanovených zvláštním zákonem, b) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, c) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, d) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně.

Ústavnost i zákonnost obecně závazných vyhlášek v oblasti veřejného pořá-

dku je častým předmětem diskusí. V oblasti veřejného pořádku totiž plní obec jednu ze svých policejních funkcí a při nedostatku zákonné opory se snaží vydáváním vlastních právních předpisů stanovit zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony. Aby obec nepřekročila svou zákonnou příslušnost, vždy musí jít o místní záležitost – tedy o nežádoucí jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného (trestný čin, přestupek, jiný správní delikt) a které má místní charakter. Pojem „místní“ nemůže být vykládán tak, že jde o jednání nepřesahující hranice obce; jednání by však nemělo mít celostátní nebo krajský charakter. V praxi může nastat situace, kdy určité jednání bude považováno v jedné obci za nežádoucí v takové intenzitě, že bude zakázáno, a v jiné ne.

Je pravda, že Ústavní soud v minulosti mnohokrát zrušil obecně závazné vyhlášky obcí pro jejich rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy a vytkl, že normují oblast státní správy a tím přesahují oblast svěřenou jim do samostatné působnosti. Ve vyhlášce města Havířova je však důsledně regulováno zabezpečení veřejného pořádku, týkající se mj. volného pohybu psů, výběhů pro psy, povinnosti úklidu jejich exkrementů atd., a to na území města. Smyslem vyhlášky je mj. stanovení závazných podmínek k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochraně bezpečnosti, zdraví a majetku a také udržování a ochrana čistoty veřejných prostranství města Havířova. Nic nenaznačuje tomu, že by město Havířov mělo v úmyslu nad rámec své pravomoci regulovat materii, která je již upravena zákonem a která by zaváděla nové skutkové podstaty přestupků či správních deliktů.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že jestliže zastupitelstvo města Havířov v obecně závazné vyhlášce vydané k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města Havířova upravilo právní povinnosti osob, konkrétně průvodců psů při volném pohybu psů na veřejných prostranstvích (vyhláška je současně definována), postupovalo v souladu se zákonným zmocněním uvedeným v ustanovení § 10 písm. b) obecního zřízení, v jeho znění

účinném k 31. 12. 2002. Vyhláška není tedy v rozporu ani s citovanými články Ústavy a Listiny, ani se zákonem, neboť reguluje nežádoucí důsledky volného pohybu zvířat na místní veřejný pořádek, což je jedna z oblastí, kterou obec může v rámci své samostatné působnosti podrobněji upravit obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení záležitostí veřejného pořádku.

(tur)

632

Daň z přidané hodnoty: osvobození prodeje podniku nebo jeho části

k § 35 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty,^{*)} ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.

k § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Pro osvobození od daně z přidané hodnoty ve smyslu § 35 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve spojení s § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není podstatné, zda byla skutečně uzavřena smlouva o prodeji podniku nebo zda byla fakticky naplněna souborem právních úkonů formálně jinak označených.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. 1 Afs 3/2004-63)

Věc: Ing. Zdeňka S. v P. proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o osvobození od daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 9. 2001 změnil platební výměr Finančního úřadu pro Prahu 4 ze dne 19. 7. 1999 na daň z přidané hodnoty za listopad 1998 tak, že na řádku 15 se částka 2 653 954 Kč mění na částku 346 715 Kč, na řádku 19 se částka 583 868 Kč mění na částku 76 275 Kč, na řádku 20 se částka 585 308 Kč mění na částku 77 715 Kč, na řádku 51 se částka 583 308 Kč mění na částku 77 715 Kč, na řádku 54 se částka 507 574 Kč mění

na 0 a na řádku 53 se uvádí vlastní daňová povinnost v částce 19 Kč. V ostatních částech žalovaný ponechal napadené rozhodnutí správce daně beze změn.

Rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že v průběhu odvolacího řízení, v němž žalobkyně brojila proti snížení částky nárokovaného nadměrného odpočtu, vyšly najevo nové skutečnosti, které měly vliv na napadené rozhodnutí. Odvolací or-

^{*) Zrušen s účinností k 1. 5. 2004 zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.}

gán vzal za prokázané, že mezi žalobkyní a akciovou společností V. fakticky došlo k prodeji části podniku, neboť došlo k prodeji majetku, kterým byla zajišťována výrobní činnost podniku; v rozmezí dnů 18. 11. 1998 - 27. 11. 1998 totiž došlo k prodeji strojů, zařízení dílen, materiálu, rozpracované výroby a zboží na skladě, k uzavření smlouvy o nájmu nebytových prostor, do té doby pronajatých akciovou společností V., zaměstnanci skončili dohodou pracovní poměr k této obchodní společnosti a stali se zaměstnanci žalobkyně, byly uzavřeny smlouvy o postoupení pohledávek, které měli postupitelé za akciovou společností V., a pohledávek, které měla tato obchodní společnost za svými věřiteli, a došlo k uzavření dohody o vzájemném zápočtu závazků a pohledávek mezi žalobkyní a uvedenou obchodní společností. Žalovaný proto s odkazem na § 2 odst. 7 daňového řádu vycházel ze skutečného obsahu právních úkonů a posoudil tento obchodní případ tak, že došlo k faktickému prodeji části podniku - samostatné provozovny. Vyloučil proto z nároku na odpočet i ostatní daňové doklady vystavené akciovou společností V., na nichž byla uvedena daň v celkové částce 507 593 Kč, neboť posoudil jejich vystavení na jednotlivá plnění jako účelové a v rozporu se skutečným celkovým plněním, které jimi společnost fakturovala.

Žalovaný vydal shora uvedené rozhodnutí poté, co jeho předchozí rozhodnutí ze dne 27. 6. 2000 bylo rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2001 zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Důvodem zrušení tohoto předchozího rozhodnutí žalovaného byla jeho nepřezkoumatelnost pro nerosozumitelnost, spočívající ve vnitřním rozporu výroku. Jak vyplynulo z odůvodnění rozhodnutí, městský soud se přiklo-

nil k závěru, že v daném případě došlo fakticky k prodeji části podniku a tato obchodní transakce měla být z daňového hlediska posouzena jako prodej části podniku.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze; ten ji rozsudkem ze dne 16. 9. 2003 zamítl. Při nezměněném skutkovém stavu pak shodně jako ve svém předchozím rozhodnutí uzavřel, že žalovaný nepřekročil oprávnění vyplývající z ustanovení § 2 odst. 7 daňového řádu, jestliže hodnocením shromážděných důkazů dospěl k závěru, že v daném případě byl fakticky předmětem transakce mezi žalobkyní a akciovou společností V. prodej části podniku - samostatné provozovny, což je podle § 35 zákona o dani z přidané hodnoty plnění osvobozené od daně z přidané hodnoty. Soud dospěl k závěru, že pro posouzení věci z daňového hlediska není rozhodné, že nebyla uzavřena smlouva o prodeji části podniku podle příslušných ustanovení obchodního zákoníku; jednoznačně však bylo prokázáno, že celá provozovna přešla do dispozice žalobkyně, která v ní vykonávala svým jménem podnikatelskou činnost.

V kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze, založené na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., žalobkyně (stěžovatelka) namítala, že obchodní zákoník naprosto jednoznačně definuje základní náležitosti smlouvy o prodeji podniku, a z listin, které se vztahují k uvedené věci, nelze rozpoznat, že by se skutečně o prodej podniku jednalo. Žalovaný a následně pak soud tak popřel právní úpravu prodeje podniku obsaženou v obchodním zákoníku. Existují pouze smlouvy o postoupení pohledávek, které stěžovatelka nakoupila od vě-

řitelů, a jejich následné zaplacení dlužníkem pak proběhlo cestou dohod o zápočtu vzájemných pohledávek mezi akciovou společností V. a stěžovatelkou. Podle žalobkyně se tak nemohlo jednat o prodej podniku nebo jeho části, nýbrž o standardní uzavření kupních smluv, jejichž zaplacení proběhlo na základě zápočtení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 2 odst. 7 daňového řádu se při uplatňování daňových zákonů v daňovém řízení bere v úvahu vždy skutečný obsah právního úkonu nebo jiné skutečnosti rozhodné pro stanovení či vybrání daně, pokud je zastřený stavem formálně právním a liší se od něho.

V předmětné věci soud (a ani žalovány) netvrdí, že mezi stěžovatelkou a akciovou společností V. došlo k uzavření smlouvy o prodeji podniku podle § 476 a násl. obchodního zákoníku, ve znění tehdy účinném. Ve shodě s § 2 odst. 7 d. ř. však na základě shromážděných podkladů dovozuje, že souborem kupních smluv mezi stěžovatelkou a touto obchodní společností – nájemní smlouvou, pracovními smlouvami, smlouvami o postoupení pohledávek i smlouvami o vzájemném zápočtení – byl fakticky dosažen shodný stav, jaký by nastal, pokud by byla uzavřena smlouva o prodeji části podniku. Pro osvobození od daně z přidané hodnoty ve smyslu § 35 zákona o dani z přidané hodnoty ve spojení s § 2 odst. 7 d. ř. tak není podstatné, zda skutečně smlouva o prodeji podniku uzavřena byla, nebo, jako je tomu v tomto případě, byl její obsah naplněn souborem právních úkonů formálně jinak

označených. Právní názor, který k této právní otázce vyslovil městský soud v napadeném rozhodnutí, je souladný se zákonem; Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje a na něj i v podrobnostech odkazuje.

Nemohou proto obstát stěžovatelčiny argumenty, že posouzení předmětných transakcí jako prodej podniku je popřením právní úpravy provedené v obchodním zákoníku (v tehdy platném znění), který naprosto jednoznačně definoval základní náležitosti smlouvy o prodeji podniku, a že z listin založených ve správním spisu nelze rozpoznat, že by se skutečně o prodej podniku jednalo.

Podle § 476 a násl. obchodního zákoníku, v tehdy platném znění, se smlouvou o prodeji podniku prodávající zavazoval odevzdat kupujícímu a převést na něj vlastnické právo k podniku, kupující se zavazoval převzít závazky prodávajícího související s podnikem a zaplatit kupní cenu. Na kupujícího přecházejí všechna práva a závazky, na které se prodej vztahuje. Na kupujícího přecházejí práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních vztahů k zaměstnancům podniku a rovněž na něho přecházejí všechna práva vyplývající z průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví, jež se týkají podnikatelské činnosti prodávajícího podniku.

Ze shromážděných podkladů vyplývá, že na stěžovatelku v důsledku kupních smluv přešlo vlastnictví veškerého zařízení provozovny, materiál, rozpracované výrobky, i uskladněné hotové výrobky, stěžovatelka převzala závazky akciové společnosti V. vůči jejím věřitelům i pohledávky, které tato společnost měla za svými dlužníky, uzavřela nájemní smlouvu na prostory, v nichž akciová

společnost V. do té doby provozovala výrobu, uzavřela pracovní smlouvy s bývalými zaměstnanci této společnosti. Ze souhrnu těchto právních úkonů pak vyplývá ve výsledku shodný faktický stav, jaký by nastal uzavřením smlouvy o prodeji podniku.

Pro projednávanou věc, již je posouzení daňové povinnosti, resp. práva na daňový odpočet v daňovém řízení, není rozhodné, jaké náležitosti obchodní zákoník pro uzavření smlouvy o prodeji podniku stanoví a zda určité skutečnosti nastávají

právě v důsledku uzavření takové smlouvy, anebo zda je obdobných skutečností dosaženo jinými právními úkony. Není ani podstatné, zda a s jakým výsledkem bylo plnění z kupních smluv napadeno žalobou v občanském soudním řízení. Žalovaný nezpochybnil, že kupní smlouvy uzavřeny byly; pro účely daňového řízení je však byl povinen posuzovat nikoliv podle formálního označení, ale podle jejich obsahu. Městský soud v Praze proto stěžovatelčinu žalobu důvodně zamítl.

(šk)

633

Daňové řízení: rozsah přezkumu rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek

k § 31 odst. 5 a 7, § 46 odst. 3 a § 50 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)

Při stanovení daně za použití pomůcek zkoumá odvolací orgán nejen to, zda daňový subjekt nesplnil některou ze svých zákonných povinností a nedostatek či absence důkazů neumožňuje již stanovit daň dokazováním (§ 31 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), ale též to, zda byla daň tímto způsobem stanovena dostatečně spolehlivě (§ 31 odst. 7 tohoto zákona). Odvolací orgán zamítne odvolání pro neodůvodněnost jen tehdy, byly-li obě tyto podmínky splněny současně; jinak napadené rozhodnutí změní nebo zruší (§ 50 odst. 5 citovaného zákona). Odvolací orgán však již nemůže zasahovat do volné úvahy správce daně prvního stupně vztahující se k volbě pomůcek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 1 Afs 74/2004-64)

Prejudikatura: srov. č. 290/2004 Sb. NSS.

Věc: Josef T. v P. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Klatovech svým rozhodnutím ze dne 12. 11. 1999 žalobci dodatečně stanovil základ daně a daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1994 na částku 1 342 548 Kč. Žalo-

vaný změnil dodatečný platební výměr svým rozhodnutím ze dne 12. 10. 2000.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni, který je

dne 8. 1. 2003 zrušil. Soud zejména považoval za nespornou tu skutečnost, že žalobce je daňovým subjektem, jehož zdrojem příjmů byla podnikatelská činnost v zemědělské rostlinné a živočišné výrobě, a zdaňovacím obdobím, za které byla daň doměřena, je rok 1994. Jádrem sporu je přitom otázka, zda správce daně mohl přistoupit ke stanovení daně podle pomůcek, nebo zda měl daň stanovit základním způsobem, tedy dokazováním. Soud označil rozhodnutí žalovaného jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Výroku rozhodnutí, jímž byl změněn dodatečný platební výměr, odpovídá ta část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, ve které je uvedeno, že žalobce své příjmy a výdaje z podnikatelské činnosti dělil na spolupracujícího syna, přičemž tato skutečnost byla zjištěna v průběhu odvolacího řízení. Tomu však správce daně dodatečně stanovil základ daně nad hranici určenou v § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon č. 586/1992 Sb.“). Z uvedeného důvodu musel být žalobci dodatečně stanovený základ zvýšen o částku, která přesahovala limit ve výši 180 000 Kč. Shledá-li ovšem odvolací orgán podle § 50 odst. 5 daňového řádu, že podmínky pro vyměření daně podle pomůcek byly dodrženy, musí odvolání pro neodůvodněnost zamítnout. Odvolacímu orgánu citované ustanovení brání, aby dodatečný platební výměr sám změnil.

Žalovaný (stěžovatel) se kasační stížností domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku krajského soudu. Stěžovatel v průběhu odvolacího řízení postupoval dle § 50 odst. 5 daňového řádu, neboť bylo zřejmé, že daňová povinnost byla žalobci stanovena podle pomůcek. V takovém případě zkoumá odvolací orgán pouze, zda správce daně dodržel zákonné podmínky pro užití tohoto náhradní

ho způsobu stanovení daňové povinnosti. Po přezkoumání rozhodnutí dospěl stěžovatel k závěru, že podmínky pro stanovení daně pomocí pomůcek byly splněny. Žalobce však dělil svoje příjmy a výdaje z podnikání na spolupracujícího syna. Synův podíl na společných příjmech a výdajích uvedeného zdaňovacího období činil dle podaného daňového přiznání 13,333 %. Správce daně při dodatečném doměření daně ctil tento podíl, avšak nesprávně, v rozporu s § 12 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., ve znění platném pro rok 1994, stanovil synovi vyšší částku, než je zákonem stanovená limitní výše, kterou pouze lze dělit na spolupracující osoby. Daňovou povinnost tak nebylo možno stanovit dokazováním, a byly tedy splněny zákonné podmínky pro stanovení daně podle pomůcek, avšak daň byla žalobci vyměřena nesprávně, jelikož správce daně nerespektoval § 12 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb. Pokud by však stěžovatel neměl v takovém případě možnost jím zvoleného postupu dle § 50 odst. 5 daňového řádu a nemohl daň změnit, přičemž věc nelze vyřídit ani dle § 49 odst. 1 daňového řádu, byla by tak stěžovateli (obecně odvolacímu orgánu) odňata možnost stanovit spolehlivě daň.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatel zpochybnil výklad ustanovení § 50 odst. 5 daňového řádu, který provedl soud. Jde o to, zda odvolací orgán poté, co sice dospěje k závěru, že podmínky pro stanovení daně náhradním způsobem byly dodrženy, přesto však daň není stanovena dostatečně spo-

lehlivě, neboť správní orgán prvního stupně nedostal zákonnému požadavku § 12 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., může rozhodnout sám a daňovou povinnost změnit, nebo zda je již cesta pro nápravu zákonné výše daně stěžovateli uzavřena.

Nejvyšší správní k tomu uvádí, že zákonné meze, v nichž se může pohybovat odvolací orgán za situace, kdy odvolání daňového subjektu směřuje do rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek, jsou vymezeny v § 50 odst. 5 daňového řádu. V takovém případě totiž odvolací orgán zkoumá pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Nejvyšší správní soud se tak nejprve zabýval otázkou obsahu pojmu „zákonné podmínky pro použití tohoto způsobu“ ve vztahu k rozsahu přezkoumání rozhodnutí odvolacím orgánem.

Konstrukce způsobu stanovení daňové povinnosti je podle § 31 daňového řádu založena na jisté hierarchii postupů správce daně. Prioritu má stanovení daně dokazováním. Až v případě, že nastane taková absence důkazních prostředků, že daň již za pomoci důkazů stanovit nelze, nastupuje v pořadí druhý způsob stanovení daně, a to podle pomůcek. Nastane-li dokonce nemožnost stanovení daně podle pomůcek, daň se sjedná. Dospěje-li tedy správce daně k závěru, že daňový subjekt neunesl důkazní břemeno a daň nelze dokazováním stanovit, je jeho povinností stanovit daň způsobem v pořadí dalším, tedy podle pomůcek (§ 31 odst. 5 daňového řádu). V takovém případě je pak při vyměření daně vázán ustanovením § 46 odst. 3 daňového řádu a je povinen stanovit jak základ daně, tak i daň samotnou podle pomůcek a přihlídnout také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, i když jím nebyly za řízení uplatně-

ny. Zkoumání podmínek pro tento způsob stanovení daně má tak dvě meze. Jedna je vyjádřena v § 31 odst. 5 daňového řádu, druhá pak v § 31 odst. 7 daňového řádu. To znamená, že správce daně je povinen rovněž zkoumat, zda daň byla podle pomůcek stanovena dostatečně spolehlivě. Kdyby dospěl k závěru, že nikoliv, byl by pak nucen přistoupit ke způsobu stanovení daně posledním způsobem a daň sjednat.

Před užitím v pořadí dalšího způsobu stanovení daně je tedy vždy povinností správce daně zjistit, zda podmínky pro zamýšlený způsob stanovení daně jsou splněny. Má-li správce daně při vyměření daně podle pomůcek povinnost mj. stanovit jak základ daně, tak i daň dostatečně spolehlivě, musí rovněž vzít v úvahu hmotněprávní úpravu, obsaženou v § 12 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení totiž v případech spolupráce ostatních osob žijících v domácnosti s poplatníkem se příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti rozdělují na spolupracující osoby tak, aby jejich podíl na společných příjmech a výdajích činil v úhrnu nejvýše 30 %; přitom částka připadající v úhrnu na spolupracující osoby, o kterou příjmy přesahují výdaje, smí činit nejvýše 180 000 Kč při spolupráci po celé zdaňovací období nebo 15 000 Kč za každý i započatý měsíc spolupráce.

V daném případě se správce daně rozhodl akceptovat návrh daňového subjektu a jeho základ daně a daň, stanovenou podle pomůcek, rozdělil poměrem, který navrhl žalobce, mezi něho a spolupracující osobu (syna). Bylo tak na správci daně, aby vzal v úvahu i limit, tedy zákonem přípustnou výši 180 000 Kč, o kterou příjmy přesahují výdaje.

Postup odvolacího orgánu v případě, že správce daně stanoví daň podle pomůcek, upravuje § 50 odst. 5 daňového řádu. Směřuje-li odvolání proti rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek nebo o dani sjednané za řízení, zkoumá odvolací orgán pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Při přezkoumání rozhodnutí je tak povinen pohybovat se ve stejných mezích jako správce daně při vyměření daně takovým způsobem.

Shledá-li tak odvolací orgán, že tyto zákonné podmínky byly dodrženy, odvolání pro jeho neodůvodněnost zamítne. V opačném případě rozhodnutí změní nebo zruší. Oněmi zákonnými podmínkami je nutno rozumět nejen podmínky uvedené v § 31 odst. 5 daňového řádu, ale i to, zda daň tímto způsobem stanovená je stanovena dostatečně spolehlivě (§ 31 odst. 7 téhož zákona). To vše činí odvolací orgán s přihlédnutím k základním zásadám daňového řízení. Podle § 2 odst. 1 a 2 daňového řádu totiž jednají správci daně v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, chrání zájmy státu a dbají přitom na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení, a při tom volí jen takové prostředky, které umožňují ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy.

Užil-li správce daně prvního stupně takový způsob stanovení daně (pomůcky), zkoumá odvolací orgán jednak to, zda daňový subjekt skutečně nesplnil některou ze svých zákonných povinností a nedostatek či absence důkazů neumožňuje již stanovit daň dokazováním, a jednak i to, zda daň je stanovena podle pomůcek dostatečně spolehlivě. Tím je

také určen rozsah jeho zkoumání, zda byly dodrženy zákonné podmínky pro použití tohoto způsobu stanovení daně podle § 50 odst. 5 daňového řádu. Odvolací orgán tak při zjištění, že byly zkráceny daňové příjmy, musí mít procesní institut k nápravě takového stavu. Zjistil-li žalovaný toto pochybení správce daně poté, co mu bylo předloženo odvolání žalobce k vyřízení, bylo na něm, aby zajistil nápravu.

Nejvyšší správní soud pro jistotu dodává, že při tomto způsobu stanovení daně odvolací orgán nepřezkoumává bez dalšího i výši daně. Onu „dostatečnou spolehlivost“ takto stanovené daně může odvolací orgán přezkoumávat toliko ve vztahu k zákonem stanoveným limitům či mezím, a nemůže tedy již zasahovat volnou úvahou správce daně prvního stupně vztahující se k volbě pomůcek a z nich matematicky stanovené výše daně.

V daném případě měl tedy soud vycházet ze spolehlivého zjištění, zda stěžovatel dospěl relevantním způsobem k závěru, že byly dodrženy všechny shora uvedené zákonné podmínky pro užití tohoto náhradního způsobu stanovení daně, zda pro absenci důkazních prostředků nebylo možno stanovit daň dokazováním a zda byla daň tímto způsobem stanovena dostatečně spolehlivě. Pokud by stěžovatel dospěl k takovému závěru, pak nemohl jinak, než skutečně odvolání žalobce zamítnout. Pokud by však stěžovatel dospěl k závěru, že nebyly splněny veškeré podmínky pro užití tohoto způsobu stanovení daně – že například nastala taková absence důkazních prostředků a daň již nebylo možno stanovit dokazováním, avšak daň tímto způsobem nebyla stanovena dostatečně spolehlivě, neboť nebyly respektovány zákonné limity upravené v § 12 zákona

č. 586/1992 Sb. - měl skutečně možnost rozhodnutí změnit nebo zrušit.

Jestliže krajský soud zhodnotil, že podmínky pro stanovení daně podle pomůcek byly dodrženy, aniž se zabýval tím, zda vůbec takový způsob přichází v úvahu, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; proto

Nejvyšší správní soud k podané kasační stížnosti napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

(ani)

634

Daňové řízení: úkon směřující k vyměření nebo doměření daně

k § 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Zahájí-li správce daně daňovou kontrolu, běží tříletá lhůta k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení od konce roku, v němž byl daňový subjekt o zahájení daňové kontroly zpraven (§ 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), a na běh této lhůty nemají vliv žádné další úkony provedené správcem daně v průběhu daňové kontroly.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 2 Afs 69/2004-52)

Prejudikatura: k běhu lhůty srov. č. 178/2004 Sb. NSS.

Věc: Dana a Pavel V. v L. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobců.

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem žalobou napadenými rozhodnutími ze dne 9. 6. 2003 zamítlo odvolání proti dodatečným platebním výměrům na daň z příjmů fyzických osob za období roku 1995 vydaným Finančním úřadem v Lito-měřicích.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl rozsudkem ze dne 25. 2. 2004. Ve svém rozhodnutí vyslovil názor, že institut daňové kontroly nepředstavuje jediný úkon ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu, nýbrž je souborem řady dílčích úkonů. Provedením každého z těchto úkonů v rámci daňové kontroly, který

směřuje k dodatečnému stanovení daně a o kterém je daňový subjekt zpraven, nastává přerušení prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 2 d. ř. Projednání zprávy o daňové kontrole je rovněž úkonem ve smyslu citovaného ustanovení, neboť daňový subjekt se při něm seznamuje s výsledkem zjištění učiněných při kontrole, která jsou výsledkem pro doměření daně. Ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. není s tímto výkladem v rozporu, neboť úkonem směřujícím k přezkoušení správnosti daňové povinnosti, který brání podání dodatečného daňového přiznání, není daňová kontrola jako celek, ale pouze její zahájení. S oběma žalobci byly

zprávy o daňové kontrole projednány dne 24. 3. 2000 a těmito úkony došlo k přerušení tříleté prekluzivní lhůty pro dodatečné stanovení daně. Finanční úřad vydal dodatečné platební výměry dne 4. 3. 2002, tedy ještě před uplynutím jak subjektivní tříleté, tak i objektivní desetileté prekluzivní lhůty.

Žalobci (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítli vadu napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, neboť výrok je v rozporu s § 47 odst. 2 ve spojení s § 41 odst. 2 a § 16 d. ř. Dle názoru stěžovatelů je daňová kontrola upravená v § 16 d. ř. jediným úkonem, což je potvrzeno i v § 41 odst. 2 větě první d. ř., dle kterého nelze podat dodatečné daňové přiznání nebo hlášení, byli před jeho podáním učiněn správcem daně úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti, a to až do doby ukončení tohoto úkonu. Projednání zprávy o daňové kontrole je pro běh prekluzivní lhůty dle § 47 d. ř. nerozhodné, neboť ta je přerušena okamžikem, kdy je daňový subjekt o úkonu zpraven, tedy zde zahájením daňové kontroly, nikoliv jejím ukončením. Obě daňové kontroly byly zahájeny v roce 1998, prekluzivní lhůta k doměření daně z příjmů fyzických osob za rok 1995 skončila 31. 12. 2001, finanční úřad proto nemohl platební výměry vydat 4. 3. 2002.

Žalovaný se v písemném vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem krajského soudu uvedeným v napadeném rozsudku. K přerušení prekluzivní lhůty dochází, je-li vůči daňovému subjektu učiněn úkon, jímž se prověřuje správnost vyměřené daňové povinnosti; takový úkon může být proveden i v průběhu daňové kontroly. Institut daňové

kontroly nepředstavuje jediný úkon, nýbrž je souborem řady dílčích úkonů. Úkonem ve smyslu ustanovení § 47 odst. 2 d. ř. je i projednání zprávy o daňové kontrole.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Předmětem přezkumu bylo posouzení, zda „úkonem“ ve smyslu ustanovení § 47 odst. 2 d. ř. je daňová kontrola jako celek, nebo i její jednotlivé části. Citované ustanovení upravuje přerušení prekluzivní lhůty pro doměření daně, je-li učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení. Od konce roku, v němž byl daňový subjekt zpraven o takovém úkonu, běží nová tříletá lhůta. Přitom není pochyb o tom, že se musí jednat o úkon správce daně, tento úkon musí fakticky směřovat k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení a o úkonu musí být daňový subjekt řádným způsobem zpraven.

Dosavadní judikatura dospěla k poměrně jednoznačným závěrům, že takovým kvalifikovaným úkonem může být provedené místní šetření dle § 15 d. ř., zahájení daňové kontroly ve smyslu § 16 d. ř., výzva k předložení daňového přiznání dle § 40 d. ř. či výzva k odstranění pochybností daňového přiznání nebo prokázání údajů v něm uvedených ve smyslu § 43 d. ř. Stejně tak judikatura podporuje závěr, že úkonem směřujícím k vyměření daně nemůže být dožádání dle ustanovení § 5 d. ř., žádost o promínutí daně ve smyslu ustanovení § 55a d. ř. ani rozhodnutí o nepovolení přezkumného řízení ve smyslu ustanovení § 55b d. ř. (náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS

728/2000, rozhodnutí Krajského soudu v Brně čj. 29 Ca 39/99-34, rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 15 Ca 84/2000-26 apod.).

Daňová kontrola je upravena v § 16 d. ř., přičemž toto ustanovení definuje cíl daňové kontroly (zjištění nebo prověření daňového základu nebo jiné skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daně); není z něho možno dovodit formu tohoto institutu. Nelze tak jednoznačně určit, zda ji zákonodárce zamýšlel pojmut formálně jako ucelený komplex, ohraničený jejím zahájením a ukončením, či zda je na ni z hlediska ostatních nástrojů daňového řádu nutno pohlížet jako na volný soubor jednotlivých samostatných úkonů. Skutečnost, že ani ohledně zahájení či ukončení daňové kontroly není praxe a judikatura vždy jednotná, potvrzuje problematičnost jednoznačného a obecně platného vymezení daňové kontroly z hlediska formy. Ani systematické zařazení ustanovení § 16 v daňovém řádu při řešení uvedené otázky samo o sobě nepomůže, neboť je zahrnuto mezi obecná ustanovení bez zjevné souvislosti s dalšími ustanoveními (§ 15 – místní šetření, § 17 – doručování). Přesto lze ze zmíněného systematického začlenění předmětného ustanovení přinejmenším dovodit, že daňová kontrola nepředstavuje zvláštní etapu daňového řízení, neboť může být uskutečněna v kterékoli etapě daňového řízení. Z toho odborná literatura dovozuje, že zákon daňovou kontrolu „zahrnul do části upravující úkony správce daně a daňových subjektů, v daném případě samozřejmě mezi úkony správce daně“ (Kindl – Telecký – Válková: Zákon o správě daní a poplatků. Komentář. C. H. Beck, 2002, str. 116).

Pro určení důvodnosti kasační námitky je tedy nutno posoudit formu daňové

kontroly pouze ve smyslu znění ustanovení § 47 odst. 2 d. ř. a pomocí různých metod výkladu zjistit obsah pojmu „úkon směřující k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému vyměření“. Při hledání odpovědi na tuto otázku Nejvyšší správní soud vycházel z obecně platného právního principu, že zákonné pojmy musí být vykládány alespoň v rámci jednoho právního předpisu jednotně, především z důvodu zachování právní jistoty účastníků řízení. Přitom soud nejprve využil argumentu *a pari*, tzn. logickou výkladovou metodu: jestliže norma podle ní v jednom případě vysvětluje pojem a ve druhém nikoliv, je i ve druhém případě nutno postupovat stejně, pokud to jinak není vyloučeno.

Daňový řád přitom používá téměř shodný pojem „úkonu“ ve svém ustanovení § 41 odst. 2, kde je stanovena nepřipustnost podání dodatečného přiznání nebo hlášení v případě, že byl před jeho podáním učiněn úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti, a to až do ukončení tohoto úkonu. Je-li na základě úkonu správce daně vydáno rozhodnutí o daňovém základu či dani, za dobu ukončení úkonu se považuje den, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci. Termíny „úkon směřující k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení“ z ustanovení § 47 odst. 2 d. ř. a „úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti“ z ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. jsou shodné; použití odlišných pojmů „směřující k vyměření“ a „směřující k přezkoušení“ pouze rozlišuje, zda před tímto úkonem došlo k vyměření daně či nikoliv. Tímto způsobem výkladu lze zjistit, že zatímco ohledně obsahu termínu „úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení“ použitého v § 47 odst. 2 d. ř. vyvstávají mezi správci daně a daňovými

subjekty nejasnosti, potíže s výkladem ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. („úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti“) se v praxi ani v judikatuře téměř neobjevují.

Přitom za „úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti“ ve smyslu § 41 odst. 2 d. ř. je považována daňová kontrola jako celek, tj. jako jeden úkon. Ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. též oproti ustanovení § 47 odst. 2 téhož zákona podrobněji upravuje účinky spojené s ukončením takového úkonu, používá termín „trvání úkonu“, předpokládá delší časový úsek trvání úkonu, během něhož může uplynout lhůta stanovená pro podání dodatečného daňového přiznání. Jak již bylo řečeno, aplikace citovaného ustanovení díky jeho přesné dikci není sporná ani problematická. Z tohoto znění přitom není možno vyvodit jiný závěr, než že dodatečné daňové přiznání není přípustné, pokud před jeho podáním byla řádně zahájena daňová kontrola za dané období; nepřípustnost trvá až do doby ukončení daňové kontroly, tj. do projednání a podepsání zprávy o daňové kontrole. Lhůta k podání dodatečného daňového přiznání se do doby ukončení daňové kontroly daně přerušuje, nová lhůta počne běžet od ukončení kontroly. Nová lhůta se uplatní i v případě, jestliže v době trvání kontroly marně uplynula lhůta stanovená pro podání dodatečného daňového přiznání. Použití pojmu „daňová kontrola“ namísto pojmu „úkon“ v ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. je logické, v souladu se smyslem tohoto ustanovení, což je potvrzeno dlouhodobou aplikací v tomto smyslu ze strany odborné i laické veřejnosti. Je zřejmé, že daňová kontrola je zde považována za úkon, který probíhá určitou dobu a jehož účelem je prověření správnosti daňové povinnosti; smyslem usta-

novení § 41 odst. 2 d. ř. je zamezit daňovému subjektu v tom, aby ještě v průběhu daňové kontroly mohl napravit své případné pochybení podáním dodatečného přiznání.

Pokud by soud akceptoval výklad, že daňovou kontrolu není možno považovat za celistvý úkon, nýbrž za proces skládající se z jednotlivých úkonů, přičemž každý z nich určuje nový běh lhůty dle § 47 odst. 2 d. ř., pak by bylo nevyhnutelné tento výklad použít i u ustanovení § 41 odst. 2 d. ř., tj. připustit, že daňový subjekt může podávat dodatečné přiznání v průběhu daňové kontroly, v období mezi jednotlivými úkony, což by bylo v rozporu se smyslem ustanovení § 41 odst. 2 d. ř.

Sporná otázka výkladu celistvosti daňové kontroly činí potíže například i při dožádání, neboť dle § 15 odst. 1 d. ř. lze požádat pouze o provedení jednotlivých úkonů v daňovém řízení, což by v případě výše uvedeného výkladu znamenalo nepřípustnost žádosti dožádaného správce daně o provedení kompletní daňové kontroly (§ 5 odst. 1 d. ř.).

Z výše uvedeného vyplývá, že za úkon směřující k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení, který určuje nový běh prekluzivní tříleté lhůty k vyměření či doměření daně, je nutno ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř. považovat daňovou kontrolu jako jeden celek. Zahájil-li tedy správce daně před uplynutím lhůty stanovené v § 47 odst. 1 d. ř. daňovou kontrolu, běží tříletá lhůta k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení od konce roku, v němž byl daňový subjekt o jejím zahájení zpraven (pro úplnost je nutno upřesnit, že daňová kontrola je zahájena dnem, kdy správce daně začne fakticky prověřovat daňový

základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro stanovení daně). Běh lhůty dle § 47 odst. 2 d. ř. již nemohou ovlivnit jednotlivé úkony správce daně provedené v průběhu daňové kontroly, včetně vydání výzvy k prokázání sporných skutečností či projednání zprávy o daňové kontrole.

Ke stejnému závěru lze dospět i z hlediska výkladu *e ratione legis*. Jakkoliv totiž samotný pojem daňové kontroly navozuje zdání, že se jedná o soubor řady dílčích úkonů (jak dovodil krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku), znamenalo by to z hlediska ustanovení § 47 odst. 2 d. ř., že by se subjekt ocitl ve stavu značné právní nejistoty, ačkoliv primárním cílem odst. 1 citovaného ustanovení je právě nastolení právní jis-

toty. Jestliže totiž daňová kontrola představuje činnost, při níž pracovník správce daně zjišťuje nebo prověřuje velikost daňového základu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u příslušného daňového subjektu, garantuje odst. 1 citovaného ustanovení časový limit proti potenciální libovůli správce daně, a i z tohoto důvodu je proto nutno upřednostnit výklad, podle něhož se prekluzivní lhůta přerušuje od okamžiku jejího zahájení, a nikoliv až od případných následných úkonů (včetně sepsání zprávy o daňové kontrole), které by ve svých důsledcích bezdůvodně a pouze dle uvážení správce daně „nastavovaly“ citovanou zákonnou prekluzivní lhůtu.

(ček, ema)

635

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 82 a § 85 soudního řádu správního

k § 32 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“)

I. Smyslem právní úpravy ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. není obnovit pravomocně skončené řízení a zvrátit dříve vydané pravomocné rozhodnutí.

II. Nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. není úkon správce daně, kterým podle § 32 odst. 7 věty druhé zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyrozumí podatele o tom, že neshledal důvod pro ověření neplatnosti rozhodnutí. Žaloba na ochranu před takovým úkonem správce daně není podle § 85 s. ř. s. přípustná.

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 3. 2004, čj. 30 Ca 265/2003-40)

Věc: Akciová společnost A. v A. proti Finančnímu úřadu v Blansku o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Žalobou podanou dne 18. 8. 2003 u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zása-

hem Finančního úřadu v Blansku, který spatřoval v tom, že žalovaný nezahájil řízení o splnění podmínek osvědčení ne-

platnosti rozhodnutí – platebního výměru ze dne 25. 2. 1999, ačkoliv žalobce k tomu žalovaného vyzval žádostí ze dne 17. 6. 2003 o ověření neplatnosti rozhodnutí postupem podle ustanovení § 32 odst. 7 daňového řádu. Žádost vyřídil žalovaný přípisem ze dne 16. 7. 2003 tak, že ji shledal neoprávněnou. Žalobce proto navrhl soudu, aby žalovanému zakázal pokračovat v porušování jeho práv a přikázal mu, aby zahájil řízení o splnění podmínek osvědčení neplatnosti rozhodnutí.

Soud žalobu odmítl v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 85 s. ř. s.

Z odůvodnění:

Z obsahu spisu předloženého žalovaným vyplynuly tyto rozhodné skutečnosti:

Dne 25. 2. 1999 vydal správce daně, Finanční úřad Blansko, platební výměr na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků za zdaňovací období roku 1995, kterým předepsal žalobci k přímému placení daň ve výši 698 545 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodlo Finanční ředitelství v Brně dne 14. 2. 2000.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 14. 8. 2002. Žalobce napadl rozsudek ústavní stížností, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 24. 3. 2003.

Dne 26. 3. 2003 byla Finančnímu úřadu v Blansku doručena žalobcová žádost podaná podle ustanovení § 32 odst. 7 daňového řádu a domáhající se ověření neplatnosti platebního výměru Finančního

úřadu v Blansku ze dne 25. 2. 1999. Na tuto žádost reagoval správce daně sdělením ze dne 16. 7. 2003, kterým vyrozuměl žalobce, že neshledal důvody pro ověření neplatnosti předmětného rozhodnutí.

Podle § 82 s. ř. s. se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhali se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je návrh podle tohoto zákona nepřipustný.

Podmínky zakotvené v § 82 s. ř. s. v daném případě splněny nejsou. Na žalobcovu žádost reagoval správce daně zákonem předepsaným způsobem a ve skutečnosti, že žádosti žalobce nevyhověl, nelze spatřovat nezákonný zásah.

Podle § 32 odst. 7 věty druhé daňového řádu ověří splnění podmínek neplatnosti správce daně, který rozhodnutí vydal. Pouze pro případ, že správce daně ověří splnění podmínek neplatnosti dříve vydaného rozhodnutí, vydává o tom rozhodnutí. Neshledá-li však splnění podmínek neplatnosti, jako tomu bylo v daném případě, postačí, když o tom

žadatele vyrozumí. Přípis, kterým správce daně podle § 32 odst. 7 daňového řádu vyrozumí žadatele o tom, že neshledal důvod pro ověření neplatnosti rozhodnutí, je úkonem *lege artis* a nelze v něm spatřovat nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s.

Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Změny či zrušení napadeného platebního výměru bylo možno dosáhnout podáním odvolání a poté podáním žaloby u soudu o přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí. V dané věci žalobce využil všech prostředků, které jsou zákonem připuštěny, aby dosáhl změny či zrušení tohoto rozhodnutí.

Smyslem právní úpravy zakotvené v ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. však není obnovit pravomocně skončené řízení, v němž bylo závazně rozhodnuto o právech a povinnostech daňového subjektu na základě jeho žádosti o osvědčení neplatnosti rozhodnutí, jímž mu byla zákonná povinnost předepsána a jehož zá-

konnost byla stvrzena jak odvolacím správním orgánem, tak soudem v přezkumném řízení; ústavnost postupu orgánů rozhodujících ve věci byla konečně stvrzena i rozhodnutím Ústavního soudu. V ustanovení § 82 s. ř. s. nelze spatřovat institut určený ke zvrácení pravomocného rozhodnutí o vyměření daně.

Lze uzavřít, že nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. není úkon, kterým správce daně podle § 32 odst. 7 věty druhé daňového řádu vyrozumí podatele o tom, že neshledal důvod pro ověření neplatnosti rozhodnutí, a žaloba na ochranu před takovým úkonem správce daně není podle § 85 s. ř. s. přípustná.

Právní názor soudu plně koresponduje s ústavně konformním výkladem ustanovení § 32 odst. 7 daňového řádu, plynoucím z rozhodovací činnosti Ústavního soudu (srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 471/02).

(mal)

636

Vyvlastnění; nepřijatelnost retroaktivity

k čl. 11 Listiny základních práv a svobod

k § 116 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 262/1992 Sb.

k § 21 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu

Zaniklo-li nevyužitím v zákonem stanovené lhůtě právo domáhat se zrušení rozhodnutí o vyvlastnění, založené ustanovením § 21 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, nemůže se obnovit tím, že pozdější zákon (§ 116 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) obdobné právo žádoucí lhůtou neomezuje. Použití později platného zákona na posouzení právních skutečností a právních vztahů, které se uskutečnily dříve, než tento zákon nabyl účinnosti, by znamenalo nepřijatelnou zpětnou působnost zákona.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2004, čj. 28 Ca 405/2001-52)

Prejudikatura: Boh. A 821/1942.

Věc: Jerome a Kristina C. v Z. proti Magistrátu hl. m. Prahy, za účasti akciové společnosti S. v P. jako osoby zúčastněné na řízení, o zrušení vyvlastnění.

Právnímu předchůdci žalobců byl vyvlastněn v roce 1967 podle tehdy platného stavebního řádu pozemek v Praze – Vršovicích pro stavbu výškové provozní budovy. V roce 2000 požádali žalobci o zrušení rozhodnutí o vyvlastnění s poukazem na to, že na pozemku žádná budova postavena nebyla.

Stavební úřad (Obvodní úřad Městské části Praha 10) jejich žádosti dne 1. 11. 2000 nevyhověl. Podle odůvodnění nabylo rozhodnutí o vyvlastnění právní moci 30. ledna 1967 a doba dvou let, ve které byl vyvlastnitel povinen využít vyvlastněný pozemek k účelu určenému rozhodnutím o vyvlastnění, uplynula dnem 30. ledna 1969. Podle tehdy platného ustanovení § 21 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, v souladu s ustanovením § 48 vyhlášky č. 144/1959 Ú. l., kterou se prováděl zákon o stavebním řádu, od tohoto dne počala tříměsíční prekluzivní lhůta pro podání žádosti vyvlastněného nebo jeho právního nástupce o zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí z důvodu, že vyvlastnitel nebo jeho právní nástupce nezačal užívat vyvlastněné nemovitosti nebo práv k ní k účelu, pro který bylo vyvlastnění provedeno. Protože v tehdy zákonem stanovené tříměsíční prekluzivní lhůtě nebyla žádná taková žádost podána, lhůta uplynula marně dnem 30. dubna 1969, a to i přesto, že vyvlastněný pozemek nebyl využit k účelu určenému rozhodnutím o vyvlastnění.

V odvolacím řízení žalovaný dne 21. 6. 2001 formálně změnil výrok stavebního

úřadu I. stupně a vyslovil, že žádost o zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí se zamítá.

Žalobci se domáhali žalobou u Městského soudu v Praze zrušení posléze uvedeného rozhodnutí. Argumentovali tím, že zrušení rozhodnutí o vyvlastnění umožňuje § 116 odst. 1 stavebního zákona; nesouhlasili s tím, že daný případ je nutno posuzovat dle platného znění zákona v době, kdy bylo vyvlastnění vykonáno, a že zpětná účinnost právního předpisu je podle Ústavy ČR možná jen tehdy, když je to v daném právním předpise výslovně stanoveno. Namítli, že kdyby podali svou žádost před 1. 7. 1992, bylo by možno jejich žádost o zrušení rozhodnutí o vyvlastnění zamítnout podle zákona ve znění tehdy účinném; protože ale žádost podali po novelizaci provedené zákonem č. 262/1992 Sb., která stanovuje, že žádost o zrušení rozhodnutí o vyvlastnění lze podat kdykoliv po uplynutí lhůty podle § 115 odst. 2 stavebního zákona, je dle názoru žalobců příslušný správní orgán povinen řídit se platným zákonem v době rozhodování a podle tohoto platného zákona věc rozhodnout. Z ničeho nevyplývá, že nové znění dopadá jen na vyvlastnění uskutečněná po 1. 7. 1992. Jediný závazný údaj pro zrušení rozhodnutí o vyvlastnění je naplnění lhůty dle § 115 odst. 2 stavebního zákona.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Vyvlastnění je nejzávažnější veřejnoprávní zásah do majetkových práv k ne-

movitostem; rozumí se jím nucený přechod vlastnického práva k pozemkům či stavbám na základě správního aktu. Tento nucený přechod vlastnického práva je vždy spjat s veřejným zájmem, byl historicky bylo vyvlastnění chápáno v různé šíři. Z povahy vyvlastnění jakožto zásahu do soukromého vlastnictví přípustného výhradně k uspokojení veřejného zájmu vyplývá, že vlastník vyvlastněné nemovitosti má nárok na její vrácení, pokud ve stanovené lhůtě nebylo započato s realizací účelu, pro nějž mu byla nemovitost vyvlastněna.

V daném případě bylo vyvlastňovací rozhodnutí vydáno podle § 18 a násl. zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, který na tuto zásadu pamatoval v ustanovení § 21. To se vztahovalo na případy, kdy nedošlo k uskutečnění účelu vyvlastnění, a umožňovalo vyvlastňovanému nebo jeho právnímu nástupci, aby znovu nabyl svého dřívějšího vlastnického práva. Proto stanovilo lhůtu, ve které mohl vyvlastňovaný svůj nárok na zrušení rozhodnutí o vyvlastnění uplatnit. Tuto lhůtu stanovil zákon jako lhůtu prekluzivní; nebyl-li návrh na zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí podán ve lhůtě zákonem stanovené, nárok zanikl.

Vzhledem k tomu, že zákon, podle kterého bylo vyvlastňovací rozhodnutí vydáno, pamatoval na obecnou zásadu, že vlastník nemovitosti má nárok na vrácení vyvlastněné nemovitosti, jestliže ji vyvlastnitel nepoužije k uskutečnění účelu, pro který bylo vyvlastnění povoleno, a také tuto možnost pozitivně upravil, má soud za to, že žalobci měli nárok na zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí pouze tehdy, byly-li splněny všechny podmínky stanovené v § 21 odst. 1 zákona č. 87/1958 Sb., tedy nejen že stavba, pro niž byl pozemek vyvlast-

něn, nebyla provedena ve stanovené lhůtě, nýbrž i že žádost o zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí byla podána nejpozději do tří měsíců po uplynutí lhůty stanovené k uskutečnění účelu vyvlastnění. (V této souvislosti soud poukazuje na právní názor vyjádřený v rozhodnutí bývalého Nejvyššího správního soudu Boh: A 821/42).

Protože podle zákona, na základě něhož bylo vyvlastnění povoleno, vyvlastňovanému nebo jeho právním nástupcům marně uplynula lhůta k podání žádosti o zrušení vyvlastnění z důvodu, že vyvlastnitel pozemku ho nepoužil k účelu vyvlastnění, jejich nárok na zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí zanikl ještě před účinností ustanovení zákona, které již neváže zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí na určitou lhůtu. Obnovení nároku na zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí se žalobci nemohou nově domáhat s odkazem na nyní platný zákon, podle něhož vyvlastnění ostatně ani nebylo provedeno. Použití nyní platného stavebního zákona na posouzení právních skutečností a právních vztahů, které se uskutečnily dříve, než tento zákon nabyl účinnosti, by znamenalo nepřipustnou zpětnou působnost zákona. Zákaz zpětné účinnosti právních norem je přitom jedním ze základních prvků právního státu a pramení z požadavku právní jistoty.

K námitce žalobců ohledně porušení jejich práv podle čl. 11 Listiny: právní možnost ochrany vlastnického práva byla vyvlastňovanému nebo jeho právním nástupcům poskytnuta, protože podle tehdy platného zákona mohli ve stanovené lhůtě návrh na zrušení rozhodnutí o vyvlastnění podat; nárok jim zanikl proto, že nebyl v zákonem stanovené lhůtě uplatněn. Přiznat vyvlastňované-

mu nebo jeho právnímu nástupci nově právo na zrušení rozhodnutí o vyvlastnění by bylo v rozporu s principem právní jistoty, neboť i vlastnictví řádně nabyté

na základě předchozí právní úpravy je chráněno článkem 11 Listiny.

(pec)

637

Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy

k § 102 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

k § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. b) soudního řádu správního

Rozhodnutí, jímž stavební úřad nařídí stavebníkovi podle § 102 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, zastavit práce na nepovolené stavbě, je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno jakožto rozhodnutí předběžné povahy. Soud k žalobě přezkoumá až rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nebo o jejím dodatečném povolení, které následuje a které teprve je konečné.

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2004, čj. 38 Ca 706/2002-34)

Věc: Ing. Radomír V. v P. proti Magistrátu hlavního města Prahy o zastavení stavebních prací.

Úřad městské části Praha 6 rozhodnutím ze dne 13. 6. 2001 nařídil žalobci podle § 102 odst. 2 stavebního zákona okamžitě zastavit veškeré stavební práce na pozemku, jehož byl žalobce vlastníkem.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 18. 7. 2002 k odvolání žalobce změnil formulaci prvního odstavce rozhodnutí vydaného v I. stupni; v ostatním výrok napadeného rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze odmítl.

Z odůvodnění:

Řízení o žalobě nemohlo proběhnout a soud žalobu odmítl z následujících důvodů:

Ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je garantováno právo na ochranu před zásahem do subjektivního práva mocenským aktem státu, tedy aktem vydaným ve veřejnoprávní sféře příslušným orgánem vůči adresátům takového aktu. Stanoví se, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Obecně se tak lze dovolat ochrany svých práv (nikoli cizích), a to stanoveným postupem. Je tedy zřejmé, že osoba dovolávající se zásahu do práv musí nositelem takových práv - a to věcných nebo procesních - být, a pak může využít zákonem stanovený postup k jejich ochraně.

Postup, jakým se lze dovolat ochrany svých veřejných subjektivních práv, do

nichž bylo zasaženo rozhodnutím orgánu veřejné správy, stanoví § 65 a násl. s. ř. s. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může (je legitimován k podání žaloby) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle odst. 2 uvedeného ustanovení může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Ochrana takto poskytovaná veřejným subjektivním právům však není neomezená; žalobce je legitimován jako účastník správního řízení brojit proti rozhodnutí ve smyslu zákonné definice vymezené v § 65 odst. 1, 2 s. ř. s., nikoli však bez výjimky, neboť dle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. se nelze domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy. Zákonodárce tak některá rozhodnutí, resp. úkony, z kognice soudu vyloučil, obdobně jako tomu bylo i podle dřívější právní úpravy správního soudnictví, kdy byla z přezkoumání soudem vyloučena podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, rozhodnutí předběžné povahy.

V daném případě má soud za nesporné, že napadené rozhodnutí má povahu úkonu předběžné povahy. K tomuto závěru dospěl na základě tohoto právního posouzení institutů stavebního zákona:

Obecně platí, že rozhodnutí o „předběžné otázce“ je vždy rozhodnutím předběžné povahy; na tuto jeho povahu nemá vliv, zda je učiní na počátku řízení ve věci samé orgán, který v tomto řízení rozhoduje, nebo jiný orgán příslušný posoudit takovou otázku samostatně (viz Soudní judikatura ve věcech správních č. 201/1998).

Pokud jde o zhotovení stavby nebo odstranění stavby, stanoví stavební zákon kogentními ustanoveními (až na výslovně uvedené výjimky, kdy není třeba ani ohlášení stavebnímu úřadu), že ke zřízení stavby (ale i k jejímu odstranění) je třeba povolení stavebního úřadu (nebo ohlášení). *A contrario* veškerá stavební činnost bez povolení (bez ohlášení), až na stanovené výjimky, je zakázána. Vlastnické právo k pozemku je tak co do jeho využití ke zřízení stavby či provádění stavební činnosti na něm omezeno; vůle vlastníka se v tomto směru musí podřít zákonem stanovenému režimu. Stavební zákon pak v § 88 odst. 1 písm. b) stanoví, že stavební úřad nařídí vlastníku stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním odstranění takové stavby, a neučiní tak jen za podmínek dále tímto ustanovením stanovených. Před vydáním rozhodnutí o odstranění stavby (nebo o dodatečném povolení stavby) musí být tak najisto postaveno, zda se v daném konkrétním případě jedná o stavbu postavenou bez povolení (ohlášení) nebo v rozporu s ním, a pak lze nařídít její odstranění a stanovit podmínky pro tento postup (popř. rozhodnout o dodatečném povolení při splnění stanovených

dalších zákonných podmínek). Jako předběžná otázka, která je podmínkou *sine qua non* dalšího postupu v tomto řízení, musí být tedy učiněn závěr o tom, zda jde o stavbu bez povolení (či ohlášení), ač je zákon vyžaduje.

Stavební zákon však současně upravuje i postup, v rámci něhož přísluší tuto otázku rovněž, a to předběžně, posuzovat, a to v rámci výkonu státního stavebního dohledu, tedy před případným zahájením řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, jehož výsledkem je pak konečné rozhodnutí o odstranění nebo dodatečném povolení stavby.

Ve smyslu § 98 stavebního zákona slouží institut státního stavebního dohledu k tomu, aby byla při stavební činnosti veškerého druhu respektována ochrana veřejných zájmů, jakož i práv a právem chráněných zájmů právnických a fyzických osob, vyplývající z tohoto zákona, z předpisů vydaných k jeho provedení a zvláštních předpisů, z územně plánovací dokumentace, z územních rozhodnutí, z provádění stavby nebo její změny, z vlastností stavby při jejím užívání atd.; ve svém souhrnu to znamená, že jde o kontrolu nad tím, zda faktická stavební činnost a důsledky z ní plynoucí jsou ve shodě s požadavky stanovenými stavebním zákonem a dalšími předpisy a zda nedochází k činnosti v rozporu se stavebním zákonem. Jde tak o speciální kontrolní činnost.

Oprávnění orgánu státního stavebního dohledu a oproti tomu povinnosti stavebníka a dalších subjektů vymezuje ustanovení § 100 až § 102 stavebního zákona mimo jiné i tak, že orgán státního stavebního dohledu je oprávněn vstupovat na staveniště a nahlížet do dokumentace (a tudíž i její předložení požadovat); stavebník je povi-

nen umožnit tento dohled, a tedy i doložit, že stavbu provádí v souladu s ohlášením či stavebním povolením. Orgánu státního stavebního dohledu tak přísluší i zjištění, zda je stavba prováděna bez potřebného povolení (ohlášení) či v rozporu s ním, a je nadán učinit další opatření.

Základní formou zásahu státního stavebního dohledu je výzva k odstranění zjištěných závad (faktických stavebních či právních), a to jako operativní prostředek před použitím opatření přísnějších [§ 102 odst. 1, odst. 5 písm. a) stavebního zákona], neboť neuposlechne-li stavebník výzvy, lze mu zjednání nápravy, popř. i zastavení veškeré činnosti na stavbě, nařídit.

V případě, kdy je zjištěno provádění nepovolené stavby (tj. stavby bez ohlášení, ač je taková stavba vyžaduje, či stavby bez stavebního povolení, ač je takové povolení třeba) nebo její provádění v rozporu s ohlášením či stavebním povolením (nebo jiné závady na rozestavěné stavbě) a stavebník nedoloží ani na výzvu, že ohlášení podal či stavební povolení bylo vydáno, či není shledána shoda stavební činnosti s ohlášenou činností či projektovou dokumentací schválenou v řízení o povolení stavby, a stavebník přes výzvu, aby práce na takové stavbě bezodkladně zastavil (nebo závady odstranil), neuposlechne, je orgán státního stavebního dohledu oprávněn mu zastavení prací nařídit rozhodnutím; existenci rozestavěné nepovolené stavby pak oznámí příslušnému stavebnímu úřadu. V takovém případě pak následuje zahájení řízení o odstranění stavby (resp. o jejím dodatečném povolení, lze-li jej podle podmínek dosáhnout); stavební úřad přitom již vychází, pokud jde o zjištění nepovolené stavby, ze zjištění provedeného orgánem státního stavebního do-

hledu (a není-li toto zjištění dodatečně vyvráceno, řízení dokončí následně nařízením odstranění stavby či jejím dodatečným povolením).

Rozhodnutím o nařízení zastavení stavební činnosti (§ 102 odst. 2, 5 stavebního zákona) je tak jednak předběžně řešena otázka, zda jde o nepovolenou stavbu, jednak je dočasně zamezeno v pokračování jednání *contra legem* (v další nepovolené či povolením nedoložené stavební činnosti). Na omezenou dobu je před tím, než bude rozhodnuto o nutnosti odstranit či možnosti dokončit stavbu, stanoveno zachovat stávající stav rozestavěnosti. Proto zákon rovněž výslovně vylučuje odkladný účinek odvolání proti takovému rozhodnutí. Jde sice nesporně o uložení povinnosti něčeho se zdržet, avšak vynucováno je zdržení se neoprávněné činnosti, tj. činnosti, k níž je třeba povolení, za situace, kdy zde takové povolení není.

Městský soud v Praze dospěl proto k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí vydané podle § 102 odst. 2 stavebního zákona je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno: je totiž rozhodnutím nesporně předběžné povahy, jímž se ve vztahu k rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nebo o jejím dodatečném povolení, které následuje a které teprve je konečné, předběžně řeší otázka, zda je stavba prováděna bez povolení nebo v rozporu s ním (bez ohlášení nebo v rozporu s ním), a při zjištění protizákonného stavu se jím dočasně zakazuje pokračovat v zakázaném jednání (provádět na takové stavbě další stavební činnost).

Pokud jde o uvedenou výlukou ze soudního přezkumu, nemá ji soud za protiústavní a je toho názoru, že dané omezení předběžné a dočasné povahy je

nutno strpět; ochrana práv stavebníka je zajištěna tím, že proti rozhodnutí ve věci samé (rozhodnutí o odstranění stavby nebo o dodatečném povolení stavby) může brojit žalobou u soudu. V daném případě tak žalobce učinil žalobou vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 38 Ca 667/2002 podanou proti rozhodnutí o odstranění předmětné stavby; tato žaloba byla rozsudkem ze dne 4. 12. 2003, na který lze pro úplnost odkázat, zamítnuta.

Na *margo* problému se poznamenává, že pokud jde o aplikovanou výlukou ze soudního přezkumu ve správním soudnictví, neshledal tuto výlukou protiústavní ani Ústavní soud; v tomto směru je proto nutno odkázat na náleží Ústavního soudu uveřejněný pod č. 291/1999 Sb., jímž byl zamítnut návrh na zrušení ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, pokud jde o tam zakotvenou výlukou „rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy“, neboť – stručně řečeno – ochrana práv zajištěná soudní kontrolou konečného rozhodnutí byla shledána dostatečnou. Pokud jde o předběžnou povahu rozhodnutí, byla pod stanovený institut podřazena i samostatná rozhodnutí (např. rozhodnutí dle § 17 odst. 6 zákona o půdě, kdy Ústavní soud pod sp. zn. III. ÚS 1/96 ústavní stížnost odmítl); rozhodující pro určení ústavnosti uvedené výluky tak podle názoru tohoto soudu při užití výkladu konformního s Ústavou je, zda aplikací uvedené výluky nedojde k odmítnutí soudní ochrany v režimu daného zákona vůbec. V daném případě, jak shora uvedeno, tomu tak není: dovolat se ochrany práv proti konečnému rozhodnutí je možné; zákon proto duplicitní, a navíc jen předběžný, prostředek ochrany vylučuje a takovou žalobu prohlašuje za nepřijatelnou.

(thá)

Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost

k § 47 odst. 3 správního řádu

k § 76 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního

k § 12 a § 91 zákona č. 325/1999 Sb.; o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003-51)

Věc: Jevgenij J. (Ruská federace) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 27. 2. 2002 nebyl žalobci udělen azyl z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 12 zákona o azylu a dále bylo rozhodnuto tak, že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, v platném znění. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvedl, že žalobce ve své žádosti o udělení azylu a následně v pohovoru sdělil, že mafie vyhrožovala jemu i jeho synovi únosem, zabitím a prodáním do otroctví. Žalobce musel mafii platit vysoké finanční částky, které nestačil vydělávat, opravoval vozidla a musel tak činit i pro členy mafie, která však opravy reklamovala; požadovala vrácení peněz či odkup celého vozidla nebo to, aby pro ně žalobce tuto práci dělal zdarma. Pokud odmítl, byl zbit. V případě návratu se žalobce obával uvedených potíží ze strany mafie. Dále žalovaný s odkazem na ustanovení § 13 odst. 1, 2 zákona o azylu dospěl k závěru, že u žalobce nejsou dány důvody pro udělení azylu podle tohoto ustanov-

vení, a nezjistil ani důvody pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Současně posoudil existenci překážek vycestování se závěrem, že žalobce nenáleží k osobám ohroženým skutečnostmi zakládajícími překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu.

V opravném prostředku (podaném před datem 1. 1. 2003 podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu a dále projednávaném jako žaloba podle soudního řádu správního) žalobce namítal, že azyl mu nebyl udělen z důvodu nedostatečného pochopení jeho situace a příčin, jež ho vedly k podání žádosti o udělení azylu v ČR. Poukazoval na to, že v Ruské federaci v severním Kavkazu, v blízkosti Čečenské republiky, prožívá on i jeho rodina nepřetržitý tlak, který jej zbavuje možnosti vyjadřovat své náboženské vyznání. Vytykal správnímu orgánu, že v odůvodnění rozhodnutí není zmíněna a zdůrazněna náboženská

příslušnost jeho rodiny, která v jeho problému hraje klíčovou roli. Uvedl, že jako člen Církve adventistů sedmého dne byl objektem násilí a útlatku ze strany muslimského radikálního hnutí Vachobity. Poukazoval dále na to, že žalovanému předložil jako důkaz videokazetu, ze které je patrný jeho stav poté, co byl surově zbit. Na tento důkaz však nebyl brán zřetel. V případě návratu je jeho život vážně ohrožen.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 14. 8. 2003 napadené rozhodnutí zrušil. V důvodech uvedl, že v odůvodnění správního rozhodnutí zcela chybí odkaz na důkazy, které vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí. Napadené rozhodnutí neobsahuje odkaz na jedinou informaci, ze které správní orgán dovodil, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení azylu, ani skutečnosti a informace k posouzení překážek pro vycestování podle § 91 zákona o azylu. Závěry žalovaného tak nemají oporu v provedeném dokazování. Aby rozhodnutí správního orgánu mohlo vyvolat zákonem stanovené účinky, musí obstát samo o sobě; soud nemůže v přezkumném řízení nahrazovat rozhodovací činnost správního orgánu a napravovat jeho pochybení. Soud také poukázal na ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, podle něhož v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Podle ustanovení § 47 odst. 4 správního řádu je pak jednou

z důležitých vlastností správního rozhodnutí i jeho přesvědčivost. Soud navíc shledal, že závěry žalovaného neodpovídají ani obsahu správního spisu: zmíněné důkazy nejen, že nejsou uvedeny v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale nejsou obsaženy ani ve správním spise. Zprávy, které žalovaný citoval v závěru protokolu o pohovoru se žalobcem a na které ho upozornil jako na podklad pro rozhodování, ve spise chybějí. Za takto zjištěného skutkového stavu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Kromě toho skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Proti tomuto rozsudku podalo včas kasační stížnost žalované Ministerstvo vnitra (dále jen „stěžovatel“). Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozhodnutí soudu považuje za nezákonné z důvodů nesprávného posouzení právní otázky soudem. Namítal, že v odůvodnění svého rozhodnutí necitoval žádný z možných informačních zdrojů proto, že z žádosti o udělení azylu a z obsahu provedeného pohovoru nevyplývalo, že by žalobce byl ve své vlasti pronásledován nebo že by měl odůvodněný strach z pronásledování z důvodů v zákoně o azylu uvedených. Poukázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 5. 1998, sp. zn. 5 Az 513/96*), z něhož

*) Zřejmě 5 A 513/96 (ve věci ukrajinské státní příslušnice, kterou z vlasti do České republiky vylákali její krajané pod příslibem legální práce, zde jí však násilím donutili k prostituci, a která žádala o azyl proto, že se obávala návratu na Ukrajinu, kde by jí tyto násilníci mohli vydírat).

plyne, že pokud žadatel sám ve svých tvrzeních neuvádí žádný z důvodů spadajících pod ustanovení § 12 zákona, je nadbytečné a zcela irelevantní zjišťovat situaci v zemi původu a konfrontovat ji s důvody, které nemohou být pro posouzení žádosti rozhodné. Uvedl, že z tohoto důvodu nejsou informace obsaženy ve správním spise. Žalobci byla dána možnost, aby se seznámil s materiály, které měl správní orgán pro posouzení situace v žalobcově vlasti soustředěny. Tyto informace měl správní orgán k dispozici, ale z toho ještě nevyplývala jeho povinnost tyto materiály k posouzení žalobcovy žádosti o azyl použít.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel považuje rozsudek krajského soudu za nezákonný s ohledem na nesprávné posouzení právní otázky soudem, tedy z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K tomu třeba uvést, že nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale ten je nesprávně vyložen.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal. Sdílí závěr krajského soudu, obsažený v napadeném rozsudku: napadené rozhodnutí neobsahuje odkaz na jedinou informaci, ze které by správní orgán dovodil, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, ani skutečnosti a informace k posouzení překážek vycestování. Je třeba souhlasit rovněž s tím, že pokud zprávy, které stěžovatel citoval v protokolu o pohovoru se žalobcem, ve spise zcela chybí, nemá soud dostatečné podklady k tomu, aby přezkoumal zákonost

stěžovatelova rozhodnutí o neudělení azylu a nemůže spolehlivě posoudit ani žalobní námitku stran pronásledování z důvodu náboženského vyznání.

Namítá-li stěžovatel, že v odůvodnění svého rozhodnutí necitoval žádné z možných informačních zdrojů proto, že z žádosti o udělení azylu ani z obsahu provedeného pohovoru nevyplývalo, že by žalobce byl ve své vlasti pronásledován nebo měl odůvodněný strach z pronásledování z důvodů v zákoně o azylu uvedených, a poukazoval současně na starší rozsudek Vrchního soudu v Praze, nelze s námitkou souhlasit.

Především nutno zdůraznit, že žalobce již v žádosti na zahájení řízení o udělení azylu ze dne 5. 8. 2001 uvedl, že je adventista a že v Rusku jemu a jeho synovi vyhrožuje muslimská mafie zabitím. V protokolu o pohovoru k důvodům návrhu na zahájení řízení o udělení azylu ze dne 15. 10. 2001 poukazoval žalobce v té části, kde popisoval chování muslimské mafie, i na to, že mafie na něho naléhala, aby přestoupil na islámskou víru. Zcela jednoznačně pak žalobce poukazoval na svou náboženskou příslušnost v podané žalobě, přičemž právě příslušnost k Církvi adventistů sedmého dne považoval za klíčovou pro posouzení své žádosti. Na uvedených tvrzeních setrval i při jednáních Krajského soudu v Hradci Králové dne 14. 8. 2003, kdy tvrdil, že náboženskou příslušnost uváděl již od samého počátku řízení a dále, že bydlel prakticky na hranicích s Čečenskem, což je převážně muslimská oblast.

Za této situace nepostačuje v posuzované věci stěžovatelovo konstatování (uvedené v jeho vyjádření ze dne 2. 9. 2002), že žalobce se snaží svůj příběh účelově posunout do náboženské rovi-

ny, ale je třeba, aby ve spise bylo založeno dostatečné množství podkladů pro vyvození závěrů o tom, zda žalobcovy námitky, které svým obsahem nasvědčují strachu z pronásledování z náboženských důvodů, jsou odůvodněny či nikoliv.

Pokud by bylo poté shledáno, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení azylu, je třeba poukázat na ustanovení § 28 zákona o azylu, podle něhož, pokud bude rozhodnuto o neudělení azylu nebo odnětí azylu, Ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování. Povinnost správního orgánu rozhodnout o tom, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování podle § 91, je v případě rozhodnutí o neudělení azylu obligatorní. Okolnosti stanovené jako překážky vycestování podle uvedeného ustanovení nejsou totožné s důvody pro udělení azylu podle § 12. Je proto nezbytné, aby se jimi správní orgán i soud samostatně zabývaly. V odůvodnění rozhodnutí, jímž se stanoví, že se na určitou osobu nevztahují překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu, je třeba samostatně posoudit skutková zjištění o situaci v zemi původu žadatele o azyl ve vztahu k okolnostem stanoveným jako překážky vycestování. Zatímco jedním z důvodů pro udělení azylu je podle § 12 pronásledování, respektive důvodná obava z něj, jako překážku pro vycestování stanoví § 91 odst. 1 skutečnost, že by vycestováním mohlo dojít k ohrožení života nebo svobody. Na těchto závěrech ničeho nemění to, že jak pronásledování, tak ohrožení života ve smyslu § 91 se má dít ze stejných důvodů.

Takovým závěrům ale musí předcházet shromáždění dostatečných skutkových podkladů, z nichž by bylo možno posoudit žalobcovu tvrzení z hlediska je-

ho důvodnosti. Nejvyšší správní soud proto souhlasí jak se závazným právním názorem krajského soudu, který stěžovateli ukládá doplnit správní spis o všechny zprávy citované v závěru protokolu o pohovoru uskutečněného se žalobcem, tak i s názorem, kterým krajský soud zavazuje stěžovatele k tomu, aby se vypořádal se žalobní námitkou ohledně pronásledování žalobce z náboženských důvodů a na základě shromážděných listinných důkazů výše uvedených, popř. i dalších provedených zjištění, skutkový stav zhodnotil podle příslušných ustanovení zákona o azylu a vydal ve věci nové rozhodnutí, v jehož odůvodnění uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí a jakými úvahami byl veden, tak, aby odůvodnění rozhodnutí bylo v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu.

Nejvyšší správní soud ještě podotýká, že rozhodnutí správního orgánu musí obstat samo o sobě. Pokud v jeho odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovozuje svoje závěry, pak nutno dospět k tomu, že nejsou splněny podmínky ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nemá tedy pravdu stěžovatel, domnívá-li se, že v dané věci postačovalo, že žalobci byla dána možnost seznámit se s materiály, které měl správní orgán pro posouzení situace v žalobcově vlasti k dispozici, a že již pro stěžovatele nevyplývala povinnost tyto materiály k posouzení žádosti o azyl použít. Ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu totiž zcela jednoznačně stanoví, že v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodl. Neobsahuje-li stěžova-

telovo napadené rozhodnutí odkaz na žádný důkaz ve věci provedený, lze důvodně uzavřít, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, pak skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech.

V podání ze dne 2. 12. 2003 stěžovatel dodatečně uvedl, že rozhodnutí soudu považuje za nezákonné i z důvodů

uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) soudního řádu správního; neuvedl však, z jakých skutkových či právních důvodů tak činí. Takto formulované námitky jsou zcela nekonkrétní, a Nejvyšší správní soud se jimi proto nemohl zabývat.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl stěžovatelovu kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

(tur)

639

Důchodové pojištění: výpočet průměrného měsíčního příjmu

k § 47 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákonů č. 134/1997 Sb. a č. 118/2000 Sb.

Pro účely výpočtu průměrného měsíčního příjmu z výdělečné činnosti ve smyslu § 47 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, je rozhodující, ve kterém měsíci (a tedy i roce) k zápočtu došlo, nikoli za jak dlouhé období byla částka zúčtována; není tedy právně významné, že tato částka představovala jednorázovou náhradu za období delší jednoho roku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, čj. 5 Ads 29/2003-50)

Věc: Josef S. v H. proti České správě sociálního zabezpečení o částečný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 3. 5. 2002 podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění upravila od 18. 6. 2002 výplatu částečného invalidního důchodu žalobci na částku 1985 Kč měsíčně s odůvodněním, že žalobcův průměrný měsíční příjem z výdělečné činnosti v roce 2001 ve výši 11 958 Kč přesahoval 66 % srovnatelného vyměřovacího základu, který činil 15 271 Kč.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek podle tehdy účinných ustanovení části páté hlavy tře-

tí občanského soudního řádu. Namítl, že jeho příjem z výdělečné činnosti v roce 2001 činil 63 495 Kč; v témže roce mu však byla vyplacena na základě dohody uzavřené se zaměstnavatelem v rámci soudního řízení o zaplacení mzdy ještě částka 80 000 Kč jako doplatek mzdy za období od dubna 1997 do prosince 2000. Tuto částku nelze započítat do úhrnu příjmů za rok 2001, a nelze proto vycházet z částky 143 495 Kč, jinak by došlo k nepřiměřené tvrdosti a žalobce by byl v důsledku protiprávního jednání svého zaměstnavatele znovu finančně poškozen.

Krajský soud v Praze projednal opravný prostředek již za účinnosti soudního řádu správního jako žalobu a zamítl ji s odůvodněním, že částka 80 000 Kč byla podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „zákon č. 589/1992 Sb.“), správně zahrnuta do vyměřovacího základu. Ve vztahu k podmínkám úpravy souběhu částečného invalidního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti jde o objektivní skutečnost, která je rozhodující pro zjištění nároku na výplatu této dávky v plné i krácené výši. V důsledku započtení byl průměrný měsíční příjem 11 958 Kč a srovnatelný vyměřovací základ stanovený postupem dle § 48 a § 80a zákona o důchodovém pojištění činí 15 271 Kč. Žalobcův průměrný měsíční příjem za rok 2001 činí 78,30 % jeho srovnatelného vyměřovacího základu, a stěžovatel má tak ve smyslu § 46 odst. 1 písm. g) zákona o důchodovém pojištění nárok na výplatu částečného invalidního důchodu ve výši poloviny základní výměry a poloviny procentní výměry, tedy v částce 1985 Kč měsíčně.

Žalobce podal kasační stížnost. Důvod nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedl, že správní orgán ani soud I. stupně nevzaly v úvahu skutečnost, že stěžovateli byl vyplacen doplatek mzdy za období od dubna 1997 do prosince 2000, v němž řádně vykonával práci pro svého zaměstnavatele, za kterou mu však nebyla vyplácena mzda dle pracovní smlouvy. Pokud by se tak dělo, nenastal by důvod ke krácení důchodu ve smyslu zákona. Uvedl, že je v rozporu se smyslem právní úpravy i s dobrými mravy,

aby byl důchod krácen v takovémto případě, a považuje tedy za zásadní posouzení právní otázky, zda má být doplatek mzdy zahrnut do příjmů rozhodných v okamžiku rozhodování o výši důchodu, či zda má být takový doplatek rozpočítán poměrnou částí, aby nedocházelo k nepřiměřené tvrdosti zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Soud I. stupně postupoval v souladu se zákonem, jestliže vycházel z obsahu § 46 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Je-li průměrný měsíční příjem vyšší než 66 %, ale nepřesahuje 80 % pojištěncova srovnatelného vyměřovacího základu, dochází při souběhu částečného invalidního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti ke krácení na polovinu základní výměry a polovinu procentní výměry. Průměrný měsíční příjem z výdělečné činnosti je určen ve smyslu § 47 odst. 1 zákona jako úhrn příjmů z výdělečné činnosti za předchozí kalendářní rok; jedná se o hrubý příjem před odečtením daně z příjmu, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění. Takovýto příjem je zahrnován do vyměřovacího základu pro výpočet pojistného na sociální zabezpečení (§ 5 odst. 1 a 2 zákona č. 589/1992 Sb.). Podle odst. 1 cit. ustanovení je vyměřovacím základem úhrn příjmů zúčtovaných organizací zaměstnanci v souvislosti s výkonem zaměstnání, které zakládá účast na nemocenském pojištění, s výjimkou (vyjmenovaných) nezapočítatelných příjmů. Příjem se započítává vždy v tom měsíci, ve kterém byl zúčtován. Skutková zjištění, jak je učinil soud I. stupně, nebyla zpochybněna.

Krajský soud nepochybil. Citovaná ustanovení zákona o důchodovém pojištění nedávají možnost jiného řešení; otázku odstranění případné tvrdosti není soud v řízení oprávněn řešit. Je-li namítán rozpor s dobrými mravy či smyslem právní úpravy, soud k tomu konstatuje, že problém primárně nespočívá v právní úpravě, která by byla příčinou situace, do níž se stěžovatel dostal, nýbrž v jednání soukromoprávním, vzniklém mezi stěžovatelem a zaměstnavatelem. Není důvod obracet se do sféry

veřejného práva, aby škody plynoucí ze vztahu soukromého práva nahrazovalo. Jakkoli tedy veřejnoprávní úprava na nastalou situaci nezná odpověď, neznamená to ještě, že by věc nebyla řešitelná v občanskoprávním řízení. Za této situace kasační soud nevidí prostor k tomu, aby mohl stěžovateli vyhovět, a proto ze všech shora uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

(ovo)

640

Stavební řízení: rozhodování o námitkách; postavení ekologického spolku v řízení

k § 60 odst. 2 a § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 19 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona

k § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

I. Výrok o námitkách účastníků stavebního řízení [§ 66 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, a § 19 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona] není rozhodnutím o hmotném právu; nemá tedy samostatný význam, ale je obsahově závislý na výroku ve věci samé. Jednotlivými námitkami se správní orgán zabývá v odůvodnění svého rozhodnutí. Nevypovídá-li se s nimi dostatečně, jedná se o vadu rozhodnutí, která sama o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, neboť ta může být způsobena pouze nesrozumitelností výroku ve věci samé nebo nedostatkem skutkových důvodů pro toto rozhodnutí.

II. Je-li žalobkyně občanským sdružením založeným za účelem ochrany přírody a krajiny (§ 70 zákona ČNR č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny), může ve stavebním řízení vznášet připomínky či námitky jen v rozsahu předmětu své činnosti. Tím, že správní orgán nezastavil stavební řízení podle ustanovení § 60 odst. 2 stavebního zákona, ač pro takové rozhodnutí byly splněny podmínky, nikterak do procesních práv žalobkyně nezasáhl.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 137/2000-37)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 888/2001 a usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97 (Sb. ÚS, sv. 10, 1998).

Věc: Spolek S. proti Ministerstvu dopravy o změnu stavby.

Žalovaný dne 27. 6. 2000 dle ustanovení § 58 stavebního zákona zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy ze dne 21. 3. 2000, kterým byla povolena změna stavby „Soubor staveb Radlická - Strahovský tunel, 1. stavba - západní tunel“ před jejím dokončením; povolená změna spočívala ve výstavbě „Přístupového tunelu k západní tunelové troubě“.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou. V ní především namítla, že se žalovaný nevypořádal s nezákonností rozhodnutí správního orgánu I. stupně; jeho nezákonnost tkvěla zejména v tom, že řada dokladů byla do správního spisu dodána až po lhůtě stanovené správním orgánem I. stupně, a řízení tedy mělo být dle ustanovení § 60 stavebního zákona zastaveno; ustanovení § 60 citovaného zákona totiž nedává prostor pro správní uvážení a jakýkoliv jiný postup stavebního úřadu než zde předvídaný je v rozporu se zákonem a je zjevně zpochybněním zákonnosti rozhodnutí a rovného postavení účastníků řízení. V souvislosti s porušením ustanovení § 60 stavebního zákona pak došlo i ke zkrácení procesních práv žalobkyně, neboť ta se v důsledku opožděného doplňování potřebných podkladů nemohla řádně připravit na ústní jednání.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně trpělo podle žalobkyně také nepřezkoumatelností, neboť výrok o námitkách účastníků řízení, k nimž stavební úřad nepřihlédl, nebyl řádně zdůvodněn, a to především v části týkající se námitky ohledně seznamu známých účastníků řízení a souhlasných stanovisek

sousedů, kteří jsou účastníky řízení. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla způsobena též nesrozumitelností podmínek pro změnu stavby, neboť ty jsou vymezeny pouhým odkazem na obsah vyjádření dotčených orgánů nebo správců infrastrukturních sítí k rozhodnutí nepřipojených.

Ze správního spisu vyplynul následující rozhodný skutkový stav: dne 13. 10. 1999 podala akciová společnost V. v zastoupení Hlavního města Prahy, odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy, žádost o povolení změny stavby před dokončením stavby „Soubor staveb Radlická - Strahovský tunel, 1. stavba - západní tunel“. Předložená žádost neposkytovala dostatečný podklad pro posouzení uvedené stavby, a proto správní orgán I. stupně dne 12. 11. 1999 vydal výzvu k doplnění žádosti, a to do 31. 12. 1999, a zároveň rozhodl dle ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu o přerušení řízení za účelem odstranění uvedených nedostatků podání. Dne 27. 1. 2000 vydal správní orgán I. stupně oznámení o zahájení řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením; současně s oznámením o zahájení řízení bylo nařízeno ústní jednání a byla stanovena lhůta pro uplatnění námitek účastníků řízení. Stavebník ještě poté dokumentaci doplňoval; dne 6. 1. 2000 např. o stanovisko Policie ČR a naposledy dne 1. 3. 2000 např. o povolení odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy, o vyjádření akciové společnosti P., o majetkoprávní elaborát a o výpis z katastru nemovitostí. Ústního jednání se dne 2. 3. 2000 zúčastnili i zástupci žalobce; namítali především, že stanovisko Policie ČR bylo doloženo až po lhůtě stanovené správním orgánem a souhlasná

stanoviska sousedů, kteří jsou účastníky řízení, nebyla dodána vůbec. Výsledkem tohoto řízení pak bylo zjištění, že nejsou dány důvody, které by bránily povolení stavby, a správní orgán I. stupně změnu stavby povolil, přičemž posoudil i námitky a připomínky žalobkyně uplatněné v průběhu správního řízení.

Odvolání žalobkyně ze dne 27. 4. 2000 pak žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl; mj. shledal, že nedodržetím procesní lhůty nedošlo k vyloučení účastníka řízení z práva na věcném projednání jeho námitek v dalším průběhu stavebního řízení, a proto uvedené procesní pochybení nemůže být samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na skutečnost, že v případě opožděného dodání podkladů musí stavební úřad přihlídnout ke všem skutečnostem a posoudit případné důsledky rozhodnutí o zastavení řízení. V případě, že nebylo shledáno jiných chyb a takovým postupem nedošlo ke zkrácení práv účastníků, lze pak v řízení pokračovat, respektive v odvolacím řízení takové rozhodnutí potvrdit. Tento názor je opřen o základní zásadu správního řízení, tj. zásadu hospodárnosti.

Žalovaný správní orgán dále uvedl, že zástupce stavebníka doložil vyjádření akciové společnosti P., a to jak pro vodo-
vod, tak i pro kanalizaci. Vyjádření akciové společnosti V. ze dne 28. 2. 2000 požadoval stavební úřad jako stanovisko doplňující a zastřešující. V samotném stanovisku akciové společnosti V. je odkaz právě na vyjádření akciové společnosti P. K předložení majetkoprávního elaborátu včetně výpisu z katastru nemovitostí pak žalovaný správní orgán

uvedl, že z důvodu změny vlastnictví, vzniklé po termínu stanoveném stavebním úřadem, doplnil zástupce stavebníka tento elaborát v aktuálním znění podle posledního stavu katastru nemovitostí. Majetkoprávní elaborát byl součástí žádosti při jejím podání a následně byl v termínu doplněn. Tento elaborát však není předmětem veřejnoprávního projednání žádosti o vydání stavebního povolení. Do všech těchto dokladů měl každý účastník řízení možnost nahlédnout nejpozději při ústním jednání, a nebyla mu tedy v žádném případě omezena práva na seznámení s kompletním spisovým materiálem.

Nejvyšší správní soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Nejprve si soud musel zodpovědět otázku rozsahu práv žalobkyně ve správním řízení. Její účastenství je založeno ustanovením § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jedná se tedy o účastenství podle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně není nositelem hmotného práva, o němž je ve správním řízení rozhodováno, ale má pouze práva procesní upravená příslušnými ustanoveními správního řádu. Dle ustanovení § 33 odst. 1 spr. ř. má tedy žalobkyně obecně právo navrhopvat důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání. Podle § 33 odst. 2 spr. ř. jí musí správní orgán dát také možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohla vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popř. navrhnout jeho doplnění. V rámci tohoto má možnost dle § 23 spr. ř. nahlížet do spisu a pořizovat z něj výpisy. Podle ustanovení § 24 odst. 1 spr. ř. má také právo na doručení správního rozhodnutí.

Z hlediska výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud posuzoval oprávněnost uplatněných žalobních bodů. K tomu je nutno předeslat, že předmětem přezkumu v daném případě je rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byť žalobkyně směřuje svoje žalobní námitky především proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Při své přezkumné činnosti se tedy soud zaměřil především na to, zda odvolací správní orgán přezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu a zda odstranil jeho případné vady.

Za nejzávažnější žalobní bod považuje Nejvyšší správní soud námitku dovozujiící nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí vydaného v I. stupni. Tu spatřuje žalobkyně v tom, že výrok o námitkách účastníků řízení, k nimž stavební úřad nepřihlédl, nebyl řádně zdůvodněn, a to v části týkající se námitky ohledně seznamu známých účastníků řízení a souhlasných stanovisek sousedů, kteří jsou účastníky řízení, a dále v tom, že stanovené podmínky pro změnu stavby nejsou srozumitelné, neboť jsou pouhým odkazem na obsah vyjádření dotčených orgánů nebo správců infrastrukturních sítí, která nejsou k rozhodnutí připojena. S uvedenými námitkami se však odvolací správní orgán vypořádal dostatečně. Soud především podotýká, že výrok správního rozhodnutí musí obsahovat rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí o hmotném právu, které je předmětem správního řízení. Výrok o námitkách účastníků řízení dle ustanovení § 66 stavebního zákona a podle § 19 písm. e) vyhlášky č. 132/1998 Sb. není rozhodnutím o hmotném právu, nemá samostatný význam, ale je obsahově závislý na výroku předešlém. Jednotlivými námitkami účastníků by se měl správní orgán zabývat blíže v odůvodnění roz-

hodnutí. Nevypořádá-li se s nimi dostatečně, jedná se o vadu rozhodnutí; sama o sobě však tato vada nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť ta může být způsobena pouze nesrozumitelností výroku rozhodnutí o věci samé nebo nedostatkem skutkových důvodů pro toto rozhodnutí. V daném případě byly nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí vydaného v I. stupni odvolacím správním orgánem v tomto bodu odstraněny.

I Nejvyšší správní soud je toho názoru, že vyžadování seznamu známých účastníků řízení bylo v tomto případě nadbytečné a stavebníkovi byla uložena povinnost nad rámec ustanovení § 16 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 132/1998 Sb. Zde navíc stavebník seznam známých účastníků připojil ke svému přípisu ze dne 8. 12. 1999. Vyjádření sousedů pak není dokladem, který by měl stavebník obligatorně připojit k žádosti o stavební povolení a o povolení změny stavby před jejím dokončením. Stejně tak má Nejvyšší správní soud za to, že zapracování vyjádření dotčených orgánů státní správy, účastníků řízení a správců inženýrských sítí u liniových staveb by znamenalo neúměrné zvětšení rozsahu správního rozhodnutí na úkor jeho přehlednosti. Není účelem odůvodnění správního rozhodnutí opisovat obsah spisu, ale jasně a stručně popsat skutkový stav; označit důkazy a rozebrat důvody, které vedly k rozhodnutí ve věci. Za situace, kdy každý z účastníků řízení má možnost nahlédnout do správního spisu a seznámit se s obsahem listinných důkazů zde uložených a kdy je ze správního rozhodnutí zřejmé, o jaké důkazy se správní orgán při svém rozhodnutí opíral, nelze dovozovat jeho nepřezkoumatelnost. Z obsahu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně i ze žaloby je přitom zjevné, že se žalobkyně

s listinnými důkazy uloženými ve spisu seznámila velmi podrobně.

V dalším žalobním bodu dovozovala žalobkyně porušení ustanovení § 60 odst. 2 stavebního zákona. Tuto námitku považuje Nejvyšší správní soud rovněž za nedůvodnou. Žalobkyně je sdružením občanů založeným především za účelem ochrany přírody a krajiny. Z tohoto hlediska může také vznášet svoje připomínky či námitky ve stavebním řízení, případně navrhnout provedení důkazů. Tím, že správní orgán I. stupně nezastavil stavební řízení podle § 60 odst. 2 stavebního zákona, ač pro takovéto rozhodnutí byly splněny podmínky, nikterak do uvedených procesních práv žalobkyně nezasáhl. V tomto bodu si žalobkyně přisvojila práva, která jí nepřísluší. V této

souvislosti Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor žalobkyně, že její procesní práva byla zkrácena v důsledku nedostatečného času na přípravu k ústnímu jednání pro opožděné dodání předepsané dokumentace. Je sice pravda, že některé dokumenty označené žalobkyní byly do spisu doloženy skutečně teprve den před ústním jednáním, žalobkyně se s nimi však ještě téhož dne seznámila. Nejednalo se přitom o dokumenty obsahově rozsáhlé, a navíc šlo o dokumenty, jejichž opožděné dodání nikterak žalobkyni nebránilo vyjádřit se ke změně stavby z hlediska ochrany přírody a krajiny. O tom ostatně svědčí jak záznam z ústního jednání ze dne 2. 3. 2000, tak i jeho písemný doplněk ze dne 8. 3. 2000.

(aš)

641

Řízení před soudem: rozhodnutí věci bez nařízení jednání

k § 51 a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Pokud soud řádně doručil účastníku řízení výzvu k vyjádření, zda souhlasí s tím, aby soud rozhodl ve věci bez jednání (§ 51 s. ř. s.), a účastník řízení ve lhůtě dvou týdnů od doručení této výzvy nevyjádřil svůj nesouhlas, má se za to, že s takovým postupem souhlasí. Napadá-li za této situace účastník řízení rozhodnutí soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž vadu řízení spatřuje v tom, že mu byla odepřena možnost jednat před soudem, zamítne Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, čj. 6 Azs 36/2003-50)

Věc: Myloka N. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 9. 9. 2002 zamítl žalobcovu žádost o udělení azylu podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu jako zjevně nedůvodnou.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce opravným prostředkem u Vrchního soudu v Praze, ve kterém soud žádal o přezkoumání z důvodu, že nebyla po-

užita všechna fakta. Žalobce také poukázal na skutečnost, že na Ukrajině nemá ani práci ani dům, neboť ten byl v roce 1999 zničen povodní. Žádnou konkrétní skutečnost, ze které by vyplývala nesprávnost nebo nezákonnost rozhodnutí žalovaného, však nenamítl.

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, na něž věc přešla v souvislosti se změnou právní úpravy správního soudnictví po 1. 1. 2003, rozsudkem ze dne 22. 5. 2003 žalobu jako nedůvodnou zamítl. Žalobce totiž neuvedl v průběhu řízení před žalovaným skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, ani skutečnosti, které by svojí intenzitou odůvodňovaly strach z pronásledování na Ukrajině z důvodu pravoslavného vyznání, ukrajinské národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání politických názorů.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Vyjádřil s rozhodnutím nesouhlas a poukázal zejména na skutečnost, že v České republice pracuje již od roku 1992, má zde provdanou sestru a dosud se řádně podroboval podmínkám azylového řízení. Do roku 2002 žil stěžovatel v České republice „pololegálně“ a svůj pobyt se poté rozhodl legalizovat. Stěžovatel by zde rád založil rodinu a pracoval zde; přitom přiznává, že důvody jeho žádosti o azyl byly důvody ekonomickými. Stěžovatel dále namítá, že použité zprávy o situaci na Ukrajině nejsou objektivní. Podle stěžovatele sama skutečnost, že požádal o azyl, je skutečností, která brání stěžovatelově návratu zpět do země původu, neboť žádost o azyl se považuje za vlastizradu, která je trestným činem. Navíc stěžovatel namí-

tá, že nebyl účasten osobního projednání věci, s čímž nesouhlasí, a tvrdí, že byl tímto postupem zkrácen na svých právech.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Pokud jde o důvody kasační stížnosti, stěžovatel v ní popisuje svoji ekonomickou situaci, napadá zprávy o situaci na Ukrajině, které jsou součástí správního spisu, pro jejich neobjektivnost, dále tvrdí, že jeho žádost o azyl je již sama důvodem pro nemožnost návratu do jeho země a že jsou u něj splněny podmínky přiznání azylu. Postup krajského soudu napadá z toho důvodu, že soud rozhodl bez nařízení jednání. Kasační stížnost lze však uplatnit pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 a) až e) s. ř. s. a musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu. Lze ji tak podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; takovou nezákonnost však stěžovatel netvrdí.

Kasační stížnost lze také podat podle písm. b) téhož ustanovení z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; přitom za takovou vadu se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí

správního orgánu pro nesrozumitelnost. Ani tento důvod však stěžovatel neuplatňuje; pokud jde o námitku proti zprávám o situaci na Ukrajině, ta by mohla být námitkou vady řízení před správním orgánem podle písm. b) pouze tehdy, pokud by ji stěžovatel uplatnil již v řízení před krajským soudem, což neučinil, neboť v žalobě vůči postupu správního orgánu namítl pouze skutečnost, že správní orgán nepoužil všechna fakta, aniž by nesprávnost či nezákonnost jakkoli specifikoval.

Dalším důvodem kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. může být tvrzená zmatečnost řízení před soudem, avšak ani tu stěžovatel nenamítá. Za situace, kdy nepřichází v úvahu kasační důvod podávaný z § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, neboť takto o stěžovatelově žalobě rozhodnuto nebylo, a kdy stěžovatel výslovně svá tvrzení obsažená v kasační stížnosti pod žádný z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s. nepodřadil, zkoumal soud, zda některá z námitek není svým obsahem námitkou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Soud tu přitom dospěl k závěru, že pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze podřadit stěžovatelovu námitku zkrácení na právech tím, že soud rozhodl, aniž měl stěžovatel možnost účastnit se ústního jednání před soudem. Kasační stížnost tak byla podána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tak podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích uplatněného důvodu kasační stížnosti, jak jej z obsahu kasační stížnosti shora uvedeným způsobem dovodil, a dospěl k závěru, že kasační stížnost důvodná není.

Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádřili-li účastníci do dvou týdnů od doručení výzvy předse- dy senátu svůj nesouhlas. O tom však musí být ve výzvě poučen.

Krajský soud ve věci rozhodl bez jednání. Sám neshledal nařízení jednání účelným a účastníci řízení svůj nesouhlas s takovým postupem k výzvě soudu v zákonné lhůtě podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nevyjádřili. Výzva soudu k vyjádření se k možnosti rozhodnout věc bez jednání společně s poučením o důsledcích marného uplynutí lhůty dvou týdnů ze dne 11. 3. 2003 byla žalovanému doručena dne 13. 3. 2003 a stěžovateli dne 20. 3. 2003. Ani jeden z účastníků řízení se k této výzvě ve lhůtě dvou týdnů ani po jejím uplynutí nevyjádřil. Fikce souhlasu s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání tak v tomto případě byla naplněna. Namítá-li tedy stěžovatel, že „nebyl účasten osobního projednání věci“, a dovozuje-li z toho zkrácení svých práv, pak mu nelze přisvědčit, neboť za shora popsáního skutkového stavu nemuselo být podle § 51 odst. 1 s. ř. s. jednání nařizováno.

(om)

Azyl: důvody pro udělení azylu

k § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Skutečnost, že žadatel o azyl byl ve své domovské zemi z důvodu účasti na protivládní demonstraci přizván na místní národní výbor za účelem podání vysvětlení a opakování těchto výsledků zamezil poskytnutím úplatku policistovi, není bez dalšího důvodem pro udělení azylu podle ustanovení § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2004, čj. 3 Azs 64/2004-58)

Věc: Van Ahn N. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 9. 4. 2004 ministr vnitra zamítl žalobcův rozklad podaný proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 12. 10. 2001, jímž žalobci nebyl udělen azyl a jímž bylo zároveň rozhodnuto, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Žalobu, kterou žalobce proti rozhodnutí ministra vnitra podal, zamítl dne 16. 12. 2003 Krajský soud v Praze.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku Krajského soudu v Praze podal kasační stížnost. Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, pokud za pronásledování ze strany státních orgánů, tj. za důvod udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, nepovažoval skutečnost, že žalobce byl minimálně čtyřikrát předvolán k výsledkům na národní výbor ve městě K., přičemž hlavním důvodem předvolání bylo „vysvětlení k propagaci očernění vlády“. Tomuto pronásledování se stěžovatel vyhnul protiprávním poskytováním úplatků, což prý bylo hlavním důvodem, proč mu nebyl udělen azyl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Ke stěžovatelově námitce, že při rozhodování o udělení azylu nebylo vzato v úvahu několik předvolání stěžovatele na národní výbor, Nejvyšší správní soud sděluje, že v řízení o udělení azylu tato skutečnost vzata v úvahu byla, avšak nebylo shledáno, že by tím byl založen důvod pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, neboť uvedené skutečnosti nebylo možné považovat za pronásledování ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu a v řízení o udělení azylu nebylo ani zjištěno, že postup policisty provádějícího výsledky mohl ve stěžovateli způsobit odůvodněný strach z pronásledování podle ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu. Ke stěžovatelově námitce, že důvodem neudělení azylu bylo jeho protiprávní jednání spočívající v uplácení policistů provádějících výsledk, Nejvyšší správní soud dále sděluje, že důvodem neudělení azylu stěžovateli podle § 12

zákona o azylu nebylo toto stěžovatelovo protiprávní jednání, nýbrž to, že jím uváděné skutečnosti nebyly podřaditelné pod žádný z důvodů pro udělení azylu

na území České republiky taxativně vymezených zákonem o azylu.

(ouč)

643

Azyl: doručování

k § 33 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 519/2002 Sb.

Pokud krajský soud doručoval žadateli o azyl písemnosti jen na adresu, na které se žadatel nezdržoval, ačkoli měl k dispozici i jiné údaje o jeho pobytu, a to jak v žalobě, tak i ve správním spisu, nelze za takové situace uzavřít, že nebylo možno zjistit místo pobytu žadatele o azyl ve smyslu § 33 zákona o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, čj. 7 Azs 62/2003-55)

Věc: Trung N. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 22. 8. 2003 zastavil řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu s odůvodněním, že po dobu 90 dnů nebylo možno zjistit místo stěžovatelova pobytu, a v důsledku toho měl za splněné podmínky pro postup podle § 33 zákona o azylu.

Proti tomuto usnesení Krajského soudu v Brně podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítal, že pro zastavení řízení nebyly splněny zákonné podmínky. Uvedl, že po pohovoru, který s ním byl proveden v průběhu správního řízení, požádal dne 23. 5. 2001 o povolení pobytu mimo azylové zařízení a uvedl adresu u Patrika V. v B., ulice Č. 34. Tutéž adresu včetně telefonického kontaktu uvedl v čestném prohlášení. Stejná adresa je také v rozkladu podaném proti správnímu rozhodnutí. Informace o jeho

pobytu v ulici Č. 10 nemá oporu ve spisu a zřejmě se jedná o omyl na straně ministerstva.

Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Z předloženého správního spisu plyne, že stěžovatel v žádosti o povolení pobytu mimo azylové zařízení ze dne 23. 5. 2001 žádal o povolení pobytu na adrese v B., ulici Č. 34 u Patrika V. Rovněž dne 31. 5. 2001 v čestném prohlášení uvedl, že po dobu azylového řízení se bude zdržovat na této adrese.

Podle § 33 zákona o azylu soud řízení zastaví, jestliže nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení azylu a tato skuteč-

nost brání nejméně po dobu 90 dnů rozhodnutí ve věci.

Krajský soud v Brně v průběhu řízení sice ověřoval místo pobytu stěžovatele na Policii ČR, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, které sdělilo, že poslední adresa pobytu stěžovatele je podle jejich evidence v B., ulice Č. 10, a sdělení stejného obsahu obdržel krajský soud ke svému dotazu také od Policie ČR, oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie v B. Přesto, že měl k dispozici i jiné údaje o jeho pobytu, a to jak v žalobě, tak i ve správním

spisu, doručoval stěžovateli písemnosti výlučně na adresu v ulici Č. 10. Krajskému soudu však nic nebránilo v tom, aby ověřil pravdivost údajů sdělených Policií ČR, např. doručením písemnosti na adresu do ulice Č. 34. Protože tak ale ne učinil, nelze dovést, že nebylo možno zjistit místo stěžovatelova pobytu.

Vzhledem ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení.

(ci)

644

Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti (rozhodnutí o nákladech řízení)

k § 35, § 46 odst. 1 písm. d) a § 104 odst. 2 soudního řádu správního

Rozhodnutím o nákladech řízení je nutno rozumět nejen rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, ale i rozhodnutí o placení nákladů řízení. Rozhodnutím o nákladech řízení ve smyslu ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tedy i rozhodnutí o povinnosti zaplatit ustanovenému zástupci jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování účastníka řízení (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Kasační stížnost proti takovému rozhodnutí Nejvyšší správní soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s.].

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, č.j.2 Azs 76/2003-41)

Věc: Viktor S. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce zastoupený advokátem se kasační stížností domáhal zrušení usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 10. 2003 ve výroku, jímž krajský soud přiznal advokátu JUDr. Vladimíru B. za zastupování žalobce na základě usnesení téhož soudu ze dne 27. 8. 2003 odměnu dle ustanovení § 11, § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb. za dva úkony právní služby (první porada

s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení a zpětvzetí žaloby) v celkové výši 2000 Kč a - pod bodem b) - paušální částku náhrady hotových výdajů dle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve výši 150 Kč. V kasační stížnosti bylo dovozováno, že soud měl ustanovenému zástupci přiznat odměnu za zastupování podle vyhlášky č. 484/2000 Sb., konkrétně dle ustanove-

ní § 11 této vyhlášky, nikoli podle vyhlášky č. 177/1996 Sb.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je nepřípustná kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Rozhodnutím o nákladech řízení je nutno rozumět nejen rozhodnutí o náhradě nákladů řízení (především mezi účastníky řízení), ale i rozhodnutí o placení nákladů řízení. Pod pojem placení nákladů řízení spadá jak placení nákladů účastníky řízení, tak i placení nákladů státem. Rozhodnutím o nákladech řízení

ve smyslu ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tedy i rozhodnutí o povinnosti zaplatit ustanovenému zástupci hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby (účastníka řízení – § 35 odst. 7 s. ř. s.). I když soudní řád správní v uvedeném směru obsahuje samostatnou právní úpravu, lze pro podporu tohoto stanoviska poukázat i na ustanovení § 140 odst. 2 o. s. ř. obsahově shodné s částí ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s., které je zařazeno pod nadpisem „placení nákladů řízení“.

Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jakožto návrh, který je podle tohoto zákona nepřípustný [§ 46 odst. 1 písm. d), § 120 s. ř. s.].

(oda)

645

Daň z příjmů právnických osob: způsob uplatnění daňové ztráty

k § 41 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 85/1994 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb. (v textu též „daňový řád“)

k § 38p odst. 1 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998

K uplatnění daňové ztráty vzniklé za předchozí zdaňovací období do protokolu o ústním jednání v průběhu probíhající daňové kontroly namísto jejího uplatnění formou dodatečného daňového přiznání nelze přihlídnout; takové uplatnění daňové ztráty není jen formální vadou, k jejímuž odstranění měl správce daně daňový subjekt vyzvat, ale jedná se o podání neúčinné, neboť formu dodatečného daňového přiznání pro uplatnění daňové ztráty právní předpisy předpokládají a vyžadují (§ 41 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a § 38p odst. 1 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2004, čj 4 Afs 1/2003-43)

Věc: Společnost s ručením omezeným M. v D. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Dačicích vydal dne 22. 1. 2002 dodatečný platební výměr za kalendářní rok 1999, ve kterém žalobci vyměřil daňovou povinnost ve výši 6300 Kč. Téhož dne vydal stejný orgán i dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob za kalendářní rok 2000, kterým žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů právnických osob ve výši 98 270 Kč a současně dodatečně zrušil daňovou ztrátu z příjmů právnických osob v částce 58 632 Kč. Tato rozhodnutí správní orgán učinil na základě kontroly daně z příjmů právnických osob za rok 1999 a za rok 2000. Z protokolu o ústním jednání ze dne 16. 1. 2002 vyplynulo, že žalobce ústně požádal o uplatnění vykázané ztráty z roku 1998 s tím, že v současné době nevyvíjí žádnou činnost, a není tedy předpoklad, že bude moci ztrátu v dalších letech uplatnit.

Proti oběma uvedeným rozhodnutím podal žalobce odvolání, která Finanční ředitelství v Českých Budějovicích zamítlo dne 14. 10. 2002, a to s odůvodněním, že ve smyslu ustanovení § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů lze od základu daně odečíst daňovou ztrátu, která vznikla a byla vyměřena za předchozí zdaňovací období, pokud ji daňový subjekt uplatní v daňovém přiznání, neboť se jedná o položku fakultativní. Správce daně neporušil ustanovení § 16 odst. 8 daňového řádu, neboť daňový subjekt je povinen v daňovém přiznání nebo hlášení si daň sám vypočítat a uvést též případné výjimky, osvobození, zvýhodnění a odpočty a vyčíslit jejich výši.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 31. 1. 2003 zamítl správní žaloby proti uvedeným rozhodnutím žalovaného. Ve svém zamítavém rozsudku poukázal na to, že žalobce v daňovém přiznání za rok 1999 a 2000 ne-

uplatnil daňovou ztrátu, vykázanou za rok 1998, nýbrž ji uplatnil do protokolu při ústním jednání až dne 16. 1. 2002. Soud je však toho názoru, že takovým způsobem daňovou ztrátu uplatnit nelze, neboť z § 38 odst. 1 zákona o daních z příjmů vyplývá, že vyšší částky odčitatelných položek podle § 34 téhož zákona a položek snižujících základ daně může poplatník uplatnit pouze v dodatečném přiznání k dani z příjmů právnických osob na vyšší daňovou povinnost. Dodatečné daňové přiznání ohledně předmětné daňové ztráty však podáno nebylo. Krajský soud dále uvedl, že je-li zahájena daňová kontrola, jako tomu bylo v souzené věci, pak podle § 41 odst. 2 daňového řádu je podání dodatečného daňového přiznání vyloučeno, protože v dodatečném daňovém přiznání lze uplatnit pouze takové odčitatelné položky a položky snižující základ daně, které se vztahují ke zvýšenému základu daně, jež daňový subjekt dodatečně zjistil. Odčitatelná položka ve formě daňové ztráty je fakultativní povahy, přičemž daňový subjekt ji může uplatnit v daňovém přiznání, nicméně správce daně při daňové kontrole nemůže vzít neuplatněné odčitatelné položky v úvahu, protože nebyly zjištěny daňovým subjektem, ale správcem daně. V souvislosti se zněním § 16 daňového řádu, podle kterého při dodatečném doměření daně přihlíží správce daně ke skutečnostem, které souvisejí právě se zvýšeným daňovým základem, je soud toho názoru, že daňová ztráta z předchozího roku s takto zvýšeným daňovým základem nesouvisí, a proto k ní nelze přihlídnout. Nebyla-li při dodatečném doměření daně odečtena daňová ztráta z předchozího zdaňovacího období, pak žalovaný nepostupoval v rozporu s předpisy o dodatečném doměření daně v souvislosti s daňovou kontrolou. K porušení ustanovení § 16 odst. 8 da-

nového řádu tedy nedošlo; předchozí odčitelná položka z předchozího období nemá ke zjištění daňové kontroly přímý vztah. S odkazem na shodné stanovisko Ústavního soudu vyjádřené v usnesení IV. ÚS 230/2000 ze dne 14. 6. 2001 soud na závěr odůvodnění dodal, že účelem daňové kontroly je přezkoumat správnost údajů obsažených v daňovém přiznání, které sloužilo jako podklad pro vyměření daně. V rámci daňové kontroly nemůže správce daně do daňového přiznání uplatněného daňovým subjektem zasahovat a v podstatě takové daňové přiznání přepracovat.

Proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, a to z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel vytýká krajskému soudu zejména tu skutečnost, že mylně vycházel z nového znění § 38p odst. 1 zákona o daních z příjmů, které je kogentní, přičemž toto ustanovení platné v době, o které soud rozhodoval, tj. daňové období roku 1998, ve kterém daňová ztráta vznikla, a následně roku 1999 a 2000, kdy proběhla daňová kontrola, bylo ustanovením víceméně fakultativním. V daném případě se zdá tedy stěžovateli logické mít na zřeteli skutková zjištění, která ovlivňují vzájemná chování subjektů. Stěžovatel neuplatnil v roce 1998 ztrátu, protože vycházel z toho, že v tomto roce nebyl důvod k jejímu uplatnění. Pokud daňová kontrola za daňová období roku 1999 a 2000 neuznala některé daňové výdaje, a změnila tedy daňové zatížení, kdy bylo možno ztrátu uplatnit, pak stěžovatel považuje za spravedlivé vzhledem k dispozitivnosti chování – pokud není exaktně stanoveno, v jakém časovém údobí a jakým způsobem lze uplatnit předmětnou ztrátu tak,

aby tato ztráta byla započitatelná – tuto ztrátu započíst. Z vrchnostenského postavení dále stěžovatel dovozuje povinnost žalovaného poučit daňový subjekt o nesprávnosti jeho postupu a vyzvat ho k odstranění případné vady. Jestliže je podání daňového subjektu odmítnuto, protože má nedostatečnou formu, ačkoliv svým obsahem sleduje stejný účel, což je v daném případě uplatnění ztráty do protokolu, pak je podle stěžovatelova názoru zřejmé, že se uplatnění této ztráty domáhal, přičemž o obsahu není pochyb a jde pouze o formální vadu.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se způsobem aplikace § 38p odst. 1 zákona o daních z příjmů provedené krajským soudem a nepovažuje ji na rozdíl od stěžovatele za chybnou, neboť podle jeho názoru se jedná o ustanovení procesní povahy použitelné pro řízení po 1. 1. 2001. Ke stěžovatelově námitce ohledně odmítnutí jeho podání ze dne 16. 1. 2002, v němž stěžovatel uplatnil ztrátu za rok 1998, a to pro jeho nedostatečnou formu, žalovaný odkazuje na znění § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů, podle kterého lze od základu daně odečíst daňovou ztrátu, která vznikla a byla vyměřena za předchozí zdaňovací období, pokud ji daňový subjekt uplatnil v daňovém přiznání či dodatečném daňovém přiznání, neboť se jedná o položku fakultativní, kterou daňový subjekt může, avšak stejně tak nemusí, uplatnit. Pokud zákon jasně stanoví, jakým způsobem má být daňová ztráta uplatněna, a poplatník tak neučiní, resp. učiní jiným způsobem, nelze požadovat po správci daně, aby poplatníka vyzýval k odstranění vad. Daný stěžovatelův názor tak žalovaný považuje za mylný, neboť k uplatnění daňové ztráty do protokolu o ústním jednání namísto do

dodatečného daňového priznání nelze přihlídnout. Žalovaný rovněž poukazuje na to, že napadeným rozsudkem nebylo porušeno ani ustanovení § 16 odst. 8 daňového řádu, neboť předmětná odčitatelná položka, tj. daňová ztráta z předchozího roku, nemá žádný přímý vztah ke konkrétním zjištěním daňové kontroly za roky 1999 a 2000 a nesouvisí se zvýšeným základem daně. Neodečetli správce daně při dodatečném doměření daně daňovou ztrátu z předchozího zdaňovacího období, nelze jeho jednání kvalifikovat jako vrchnostenský přístup k věci. Svůj názor žalovaný opírá i o rozhodnutí Ústavního soudu (např. sp. zn. IV. ÚS 230/2000, sp. zn. II. ÚS 166/01 a další).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Ustanovení § 16 odst. 8 daňového řádu ukládá správci daně, který u daňového subjektu při daňové kontrole zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně, aby při dodatečném stanovení daně přihlédl ke všem okolnostem, které byly při daňové kontrole zjištěny, tzn. ke skutečnostem, které souvisí se stanovením daňového základu za kontrolované období. Z účelu a smyslu daňové kontroly tak vyplývá, že správce daně se v rámci svých zákonných možností soustřeďuje na prověřování příjmů a výdajů daňového subjektu a dále na prověřování dalších okolností - tj. nezdanitelných částek podle ustanovení § 15 zákona o daních z příjmů, a také na to, zda např. uplatněná ztráta nebyla vyšší, než na jakou má daňový subjekt zákonný nárok atd. Není tedy povinností ani cílem správce daně za daňový subjekt vyhledávat všechny možnosti, jimiž by

daňovou povinnost daňovým subjektům snižoval, ale pouze dohlížet na to, aby daňová povinnost byla vyměřena a hrazena v zákonné správné výši, a rovněž dbát, aby daně byly vyměřovány a vybírány způsobem, kterým by nedocházelo ke krácení daňových příjmů.

Podle § 34 zákona o daních z příjmů, ve znění platném v době, o které správní orgán v I. stupni rozhodoval, bylo možno od základu daně odečíst daňovou ztrátu, která vznikla a byla vyměřena za předchozí zdaňovací období nebo jeho část, a to nejdéle v sedmi zdaňovacích obdobích následujících bezprostředně po období, za které se daňová ztráta vyměřuje. Vznikne-li tedy daňovému subjektu daňová ztráta, je pouze na jeho úvaze, zda si tuto tzv. odčitatelnou položku uplatní, v jaké výši a ve kterém zdaňovacím období. Daný prostor pro autonomní ekonomickou úvahu však nelze chápat jako naprostou libovůli daňového subjektu uplatnit daňovou ztrátu kdykoli a jakkoli, nýbrž vždy v souladu s ostatními ustanoveními upravujícími daňové řízení.

Především je třeba upozornit na ustanovení § 40 a 41 daňového řádu, podle nichž lze priznávat daňovou povinnost a uplatňovat případně zákonné daňové výhody jen v daňovém priznání, ať už řádném či dodatečném, a uplatňovat vyšší odčitatelné položky, než jak byly původně uplatněny, lze jen dodatečným daňovým priznáním, samozřejmě při zachování dalších zákonných podmínek. Z této zásady vychází i speciální ustanovení § 38p zákona o daních z příjmů upravující uplatnění vyšších částek odčitatelných položek a položek snižujících základ daně z příjmů v dodatečném daňovém priznání. Ačkoli se ze slovních spojení užitých v odůvodnění napadeného rozhodnutí zdá, že krajský soud sku-

tečně vycházel z dikce § 38p zákona o daních z příjmů v současně platném znění, nikoli znění platném v době, o které bylo rozhodováno, jak namítá stěžovatel ve své kasační stížnosti, nelze toto pochybení hodnotit jako pochybení zásadní, neboť jak podle znění ustanovení § 38p zákona o daních z příjmů před novelou, tak po ní, lze uplatnit daňovou ztrátu pouze prostřednictvím dodatečného daňového přiznání. Z kasační stížnosti není zřejmé, na základě jakých úvah stěžovatel dovozuje kogentnost současné právní úpravy oproti úpravě, dle jeho názoru fakultativní, obsažené ve znění před novelou. Nejvyšší správní soud se tak může jen domýšlet, že stěžovatelův právní názor mohl mít původ v odlišné textaci starého § 38p zákona o daních z příjmů, podle kterého daňový subjekt v případě zjištěné daňové ztráty může podat daňové přiznání, zatímco současná úprava hovoří o tom, že odečitatelné položky podle § 34 zákona o daních z příjmů (tj. daňovou ztrátu) lze uplatnit pouze v dodatečném přiznání. Taková změna však představuje pouze dílčí upřesnění právní úpravy, nikoli významový posun. I ze znění § 38p zákona o daních z příjmů před novelou lze jednoznačně dovodit, že jediným možným způsobem, kterým bylo možno uplatnit daňovou ztrátu, bylo podání dodatečného daňového přiznání. Odlišný výklad považuje zdejší soud za účelový a jdoucí proti smyslu daňového řízení, neboť soudem učiněný závěr bezpečně vyplývá jak z textu samotného, tak i z teleologického a systematického výkladu. Chápeme-li ustanovení § 40 a § 41 daňového řádu jako obecnou úpravu procesu uplatňo-

vání práv a povinností v rámci daňového řízení, je třeba i speciální ustanovení obsažená v zákoně o dani z příjmů vykládat konzistentně s úpravou obecnou, kterou tento zákon pro dané řízení doplňuje a upřesňuje. Závěr zdejšího soudu ohledně otázky uplatňování daňové ztráty tak plně koresponduje s právním názorem žalovaného, a to v tom smyslu, že k uplatnění daňové ztráty vzniklé za předchozí zdaňovací období do protokolu o ústním jednání namísto dodatečného daňového přiznání nelze přihlídnout. Uplatnění daňové ztráty do protokolu namísto podání dodatečného daňového přiznání tedy není formální vadou, k jejímuž odstranění měl správce daně stěžovatele vyzvat, jak je namítáno v kasační stížnosti, ale jedná se o podání neúčinné, neboť formu dodatečného daňového přiznání pro uplatnění daňové ztráty právní předpisy přepokládají a vyžadují.

Druhé zákonné omezení uplatňování daňové ztráty, na které ve svém rozsudku správně poukázal krajský soud, se skrývá v ustanovení § 41 odst. 2 daňového řádu, podle kterého dodatečné přiznání nebo hlášení není přípustné, učinil-li správce daně před jeho podáním úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za období, kterého by se dodatečné přiznání nebo hlášení týkalo, a to až do doby ukončení tohoto úkonu. Uplatnil-li tedy stěžovatel daňovou ztrátu za rok 1998 nikoli před započítáním daňové kontroly, ale až v jejím průběhu, nemohl správce daně k tomuto stěžovatelovu úkonu přihlížet.

(gr)

Horní právo: předpoklad povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska

k § 10 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě hornické, ve znění zákonů č. 542/1991 Sb., č. 169/1993 Sb. a č. 206/2002 Sb. (v textu též „zákon o hornické činnosti“)

k § 33 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona, ve znění zákona č. 541/1991 Sb.

Předpokladem povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska podle § 10 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě hornické, je vyřešení střetu zájmů podle § 33 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona. Vyřešení střetu zájmů se netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna, ale i těch, které mohou být touto činností ohroženy nebo dotčeny. Vyřešení střetu zájmu má totiž za cíl odstranění právních překážek výkonu hornické činnosti tak, aby mohla být z hlediska právních vztahů prováděna nadále bezrozporně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 7 A 133/2002-33)

Věc: Společnost s ručením omezeným Š. ve V. proti Českému báňskému úřadu o povolení hornické činnosti.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 7. 2002 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Obvodního báňského úřadu Brno ze dne 5. 4. 2002; správní orgán I. stupně tímto rozhodnutím povolil společnosti s ručením omezeným Š. hornickou činnost – plán otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska v dobývacím prostoru V. v k. ú. V., za podmínek v rozhodnutí uvedených (celkem 23). V podmínce č. 2 je stanoveno, že otvírka, příprava a dobývání bude realizována na pozemcích s vyřešenými majetkoprávními vztahy; jejich výčet je v bodě 2 uveden (součástí tohoto výčtu přitom nejsou pozemky p. č. 656/3, p. č. 658/8, p. č. 670/8 v k. ú. V.). Předmětným rozhodnutím byly dále jmenované společnosti povoleny trhací práce velkého rozsahu a trhací práce malého rozsahu jako součást povolené hornické činnosti dle

části A) tohoto rozhodnutí při dobývání nerostů v dobývacím prostoru V. V odůvodnění rozhodnutí se mimo jiné uvádí, že žalobce uplatnil námitky k nedořešení majetkových vztahů k pozemkům p. č. 656/3, p. č. 658/8 a p. č. 670/8 v k. ú. V. Přitom pozemek p. č. 656/3 bude sloužit jako příjezdová komunikace a komunikace do etáží, na pozemku p. č. 658/8 byla povolena dle stavebních předpisů čistička odpadních vod a na pozemku p. č. 670/8 jsou umístěny deponie.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že pozemky (p. č. 656/3, p. č. 658/8, p. č. 670/8 v k. ú. V.) nebudou prováděním hornické činnosti ani trhacích prací přímo dotčeny. Pokud by se snad oproti předpokladům v povolení důsledky trhacích prací negativně projevíly, a to jmenovitě u pozemku p. č. 670/8, je zákon

nou povinností společnosti Š. prokázanou škodu nahradit. Rozhodnutí se zmíněných pozemků bezprostředně nedotýká, i když společnost Š. bude předmětnou komunikaci využívat jako doposud.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Vrchního soudu v Praze. Namítl, že mezi pozemky v rozhodnutí vyjmenovanými nejsou uvedeny pozemky v jeho vlastnictví (p. č. 656/3, p. č. 658/8 a p. č. 670/8 v k. ú. V.), ačkoli se nacházejí v dobývacím prostoru V. a povolenou hornickou činností budou přímo dotčeny. Pozemek p. č. 656/3 je využíván dosud jako přístupová cesta do etáží, která bude zcela nepochybně využívána k hornickým činnostem. Přestože budou uvedené pozemky dotčeny hornickou činností, nebyly v rozhodnutí správního orgánu I. stupně uvedeny, a nebyla jim tak poskytnuta ochrana omezujícími podmínkami stanovenými pro hornickou činnost na pozemcích vyjmenovaných v rozhodnutí. Tím, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí tyto pozemky v rozporu se zákonem pomínil, porušil žalobcovo právo na zákonnou ochranu jeho vlastnictví, specifikovanou v uvedeném rozhodnutí. Žalovaný, ač jej žalobce na tuto vadu rozhodnutí správního orgánu I. stupně upozornil, námitku odmítl s tím, že pozemky v žalobcově vlastnictví nebudou těžbou dotčeny. Žalobce dále namítl, že společnost, jíž byla hornická činnost povolena, nemá k předmětným pozemkům v jeho vlastnictví vyřešen majetkoprávní vztah a správní orgán si měl tuto skutečnost posoudit jako předběžnou otázku.

Žalovaný ve vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. K námitce týkající se sporných pozemků p. č. 656/3, p. č. 658/8 a p. č. 670/8 v k. ú. V. žalovaný dodal, že tyto pozemky nebyly v rozhodnutí uve-

deny z důvodu, že mezi společnostmi Š. a žalobcem nebyl vyřešen střet zájmů ve smyslu § 33 horního zákona a hornickou činnost na těchto pozemcích bez vyřešení střetu zájmů nebylo možné povolit. Tímto způsobem je podle názoru žalovaného ochrana žalobcových vlastnických práv dostatečně zabezpečena. Pokud jde o námitku vztahující se k pozemku p. č. 656/3, ohledně kterého žalobce namítal neplatnost nájemní smlouvy, žalovaný má za to, že otázka využití pozemku s řízením bezprostředně nesouvisí a činnost, k níž je pozemek využíván (přístupová cesta), není hornickou činností ve smyslu § 2 zákona o hornické činnosti; orgánům státní báňské správy tak nepřísluší ji ani povolovat, ani zakazovat. Problematika přístupové cesty je dosud řešena platnou smlouvou a další postup v této záležitosti je věcí žalobce a společnosti Š.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobce především namítá, že rozhodnutí o povolení hornické činnosti se nevztahuje na pozemky p. č. 656/3, p. č. 658/8 a p. č. 670/8 a jejich neuvedením do rozhodnutí jim nebude poskytnuta ochrana vyplývající z omezujících podmínek. Tato námitka sama o sobě je nedůvodná.

Hornickou činností se podle § 2 písm. b) zákona o hornické činnosti rozumí mimo jiné otvírka, příprava a dobývání výhradních ložisek. Podle § 10 odst. 1 citovaného zákona povoluje otvírku, přípravu a dobývání výhradních ložisek obvodní báňský úřad. Jak vyplývá ze žaloby

a jak bude ještě následně pojednáno, klíčová námitka žalobce se týká nevypořádání majetkových vztahů týkajících se nemovitostí, a to pozemků p. č. 656/3, p. č. 658/8 a p. č. 670/8 v k. ú. V. Právě s ohledem na nevypořádané majetkové vztahy, resp. střet zájmů, správní orgány povolily hornickou činnost toliko na pozemcích, kde majetkoprávní vztahy byly vypořádány, a nikoliv na pozemcích, jejichž majetkoprávní vztahy vypořádány nebyly, tedy na zmíněných pozemcích v k. ú. V. Soud posoudil tuto námitku podle zásady *a maiori ad minus* a uzavřel, že samotným nepovolením hornické činnosti na předmětných pozemcích nemohl být žalobce zkrácen na svých právech. Je totiž nepochybné, že žalobcovo vlastnické právo by bylo dotčeno více, jestliže by bylo zatíženo povinností strpět na něm provádění hornické činnosti třetí osobou, byť i za omezujících podmínek, než naopak nepovolením hornické činnosti na těchto pozemcích.

Předchozí námitku je ovšem nutno posoudit i v souladu s druhou námitkou, podle které se správní orgán prvního stupně i žalovaný měli nejprve zabývat předběžnou otázkou, zda ve vztahu ke sporným pozemkům mezi společnostmi Š. a žalobcem byly dořešeny majetkoprávní vztahy a zda bude společnost Š. tyto nemovitosti nezbytně potřebovat k realizaci vlastní hornické činnosti.

Otázce vyřešení střetu zájmů věnuje právní úprava o ochraně a využití nerostného bohatství, jakož i právní úprava hornické činnosti, značnou pozornost.

Ustanovení § 33 horního zákona obsahuje úpravu řešení střetů zájmů, a to následujícím způsobem: jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních

předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů (odst. 1). Organizace, za kterou se podle § 5a horního zákona považuje právnická a fyzická osoba, která v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonává vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost, je povinna před zařazením příslušných prací do plánu otvírky, přípravy a dobývání dohodnout se s orgány a fyzickými a právnickými osobami, kterým přísluší ochrana objektů a zájmů podle odstavce 1, o tom, zda se má ohrožený objekt nebo zájem chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu, a dohodu předložit krajskému úřadu k zaujetí stanoviska. Dohoda je platná, jestliže krajský úřad do jednoho měsíce od jejího předložení nevyjádří s dohodou nesouhlas. Povinnost uzavřít dohodu se nevztahuje na případy, kdy střety zájmů byly vyřešeny při stanovení chráněného ložiskového území, dobývacího prostoru, popřípadě při projektování, výstavbě nebo rekonstrukci dolu a lomu, a jestliže se postup při jejich řešení stanoví zvláštními předpisy (odst. 2). Podle odst. 4 platí, že nedojde-li k dohodě mezi organizací a fyzickými nebo právnickými osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí, a převažuje-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí, postupuje se podle § 31 odst. 4 horního zákona. V odst. 5 se pak stanoví, že organizace, která žádá o povolení otvírky, přípravy a dobývání

výhradního ložiska, je povinna doložit obvodnímu báňskému úřadu, že střety zájmů byly vyřešeny.

Podle již zmíněného ustanovení § 31 odst. 4 horního zákona je organizace pro účely dobývání výhradního ložiska oprávněna podle písm. a) zřizovat v hranicích dobývacího prostoru - a pokud je to nutné, i mimo něj - stavby a provozní zařízení, které jsou potřebné pro otvorku, přípravu a dobývání výhradního ložiska a pro úpravu nebo zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním a pro dopravu všech zařízení a hmot, a podle písm. b) nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva; o vyvlastňovacím řízení platí zvláštní předpisy (dle poznámky pod čarou jde o ustanovení § 108 až § 116 zákona č. 50/1976 Sb. upravující institut vyvlastnění).

V rámci řízení o povolení hornické činnosti podle již zmíněného zákona o hornické činnosti musí být podle § 17 odst. 2 spolu se žádostí o povolení hornické činnosti předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů, jestliže jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy. Ustanovení odst. 3 téhož paragrafu pak upravuje postup správního orgánu při doplňování žádosti mimo jiné ve vztahu k dokladu o vyřešení střetů zájmů. Vyhláška č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem (dále jen „vyhláška“), opětovně ve svém § 6 odst. 3 písm. a) uvádí, že organizace přiloží k žádosti doklady o vyřešení střetu zájmů, jestliže hornickou činností jsou ohroženy objekty a zájmy chráněné po-

dle zvláštních právních předpisů. Ustanovení § 8 téže vyhlášky upravuje rozhodnutí o povolení hornické činnosti a přípustnost změn plánů a dokumentace. Ve svém odstavci 1 pak stanoví, že obvodní báňský úřad v řízení o povolení hornické činnosti přezkoumá a) úplnost žádosti, b) vyřešení střetů zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, c) dodržení zásad báňské technologie při zajištění hospodárného využívání výhradního ložiska. Podle § 8 odst. 2 vyhlášky stanoví obvodní báňský úřad v rozhodnutí o povolení hornické činnosti podle potřeby podmínky hornické činnosti a rozhodne o námitkách účastníka řízení.

Ze všech shora uvedených ustanovení je zřejmé, že právní úprava povolení hornické činnosti předpokládá před vlastním povolením hornické činnosti vyřešení střetu zájmů. Vyřešení střetu zájmů se pak děje buď dohodou, nebo - nepodaří-li se takto střet zájmů vyřešit - autoritativním rozhodnutím podle § 33 odst. 3 horního zákona, resp. v daném případě podle § 31 odst. 4 tohoto zákona. Vyřešení střetu zájmů se však netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna, ale i těch, které mohou být touto činností ohroženy nebo dotčeny. Vyřešení střetu zájmů má totiž za cíl odstranění právních překážek výkonu hornické činnosti tak, aby mohla být z hlediska právních vztahů prováděna nadále bezrozporně. Jestliže již zmíněné ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) vyhlášky ukládá správnímu orgánu přezkoumat vyřešení střetu zájmů chráněných zvláštním předpisem, nelze tuto povinnost ve světle citované úpravy pokládat za splněnou tím, že se hornická činnost na těchto nemovitostech jednoduše nepovolí, ačkoliv je zřejmé, že tyto nemovitosti jsou pro vlastní hornickou

činnost nezbytné, a tedy jí budou dotčeny. V posuzované věci je na jedné žalobcově nemovitosti umístěna přístupová cesta k etážím, na druhém pozemku se nachází čistička odpadních vod, jež má sloužit k potřebám společnosti provádějící těžbu, a na třetím pozemku deponie této společnosti. Konečně sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že společnost provádějící těžbu bude předmětný pozemek s přístupovou cestou používat.

Pokud žalobce v posuzované věci od počátku řízení namítal neplatnost nájemní smlouvy vztahující se k pozemku p. č. 656/3 k. ú. V. s příjezdovou cestou k etážím společnosti Š. a pokud ohledně její platnosti bylo zahájeno řízení o neplatnosti nájemní smlouvy, bylo povinností správního orgánu řízení podle § 29

odst. 1 správního řádu přerušit, neboť bylo zahájeno řízení o předběžné otázce podle § 40 tohoto zákona, a vyčkat rozhodnutí soudu. Rozhodnutí soudu by buď střet zájmů odstranilo, nebo by přicházel v úvahu postup podle zmíněného § 33, resp. § 31 odst. 4 horního zákona. To se obdobně týká i ostatních dotčených nemovitostí žalobce. Soud proto tuto námitku shledal důvodnou.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve svém zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán.

(ad)

647

Daňové řízení: vytýkácí řízení ve vztahu k daňové kontrole

k § 16 odst. 2 písm. c), § 31 odst. 9 a § 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Vytýkácí řízení (§ 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) předchází vyměření daně, a nelze je tedy zahájit poté, co správce daně daň již vyměřil. Prováděl-li správce daně daňovou kontrolu až po vyměření daně, nepostupoval v rozporu se zákonem, vyzval-li stěžovatele ke splnění povinnosti dle § 31 odst. 9 citovaného zákona výzvou vydanou dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) tohoto zákona, neboť výzva dle § 43 tohoto zákona uplatněna již být nemohla.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, čj. 5 Afs 31/2003-81)

Věc: Společnost s ručením omezeným G. v P. proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 5. 2002 bylo zamítnuto odvolání žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru Finančního úřadu pro Prahu – Jižní Město ze dne 9. 1. 2001 na daň z příjmů právnických

osob za zdaňovací období roku 1996, kterým byla žalobci dodatečně vyměřena daň ve výši 455 130 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 18. 7. 2003 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku Městského soudu v Praze brojil kasační stížností. Namítl mj., že správce daně I. stupně v rámci daňové kontroly vyzval (výzvou ze dne 13. 4. 2000) stěžovatele ke splnění povinnosti předložit požadované doklady a účetní záznamy, prokazující jeho účetní a hospodářské operace, přičemž oprávnění k vydání takové výzvy nevyplývá ani z § 16 odst. 2 písm. c) daňového řádu, ani z § 31 odst. 9 daňového řádu. Správce daně I. stupně byl oprávněn vyzvat stěžovatele k odstranění pochybností ve smyslu § 43 daňového řádu, přičemž k vydání této výzvy je oprávněn v jakémkoliv stadiu daňového řízení, tedy i v rámci daňové kontroly. Stěžovatel proto dovořil nulitu výzvy ze dne 13. 4. 2000 a tvrdil, že i „další řízení a odkazy na nulitní výzvu nemají právní účinek“.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správce daně I. stupně byl oprávněn vyzvat stěžovatele v rámci daňové kontroly ke splnění jeho povinnosti [§ 16 odst. 2 písm. c) a § 31 odst. 9 daňového řádu], neboť po stěžovateli požadoval, aby předložil důkazní prostředky, jež dosud nebyly ze strany stěžovatele správnímu orgánu předloženy. Žalovaný nesouhlasil s názorem stěžovatele, že k vydání výzvy k předložení důkazů je v rámci daňové kontroly zmocněn správce daně pouze ustanovením § 43 daňového řádu. Vyzvat daňový subjekt dle ustanovení § 43 tohoto zákona je možno pouze v případě, kdy jsou naplněny podmínky pro zahájení vytykácího řízení, jehož cílem je odstranit pochybnosti správce daně o údajích uvedených daňovým subjektem v podaném daňovém přiznání, tedy před vlastním vyměření daně. V případě stěžovatele však tato situace nenastala, neboť se jednalo o ověřování správnosti daňové povinnosti na dani z příjmů právnických osob

za zdaňovací období roku 1996, kterou správní orgán na podkladě stěžovatelova daňového přiznání již vyměřil.

Ze spisů vyplynulo, že v rámci daňové kontroly daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1995 – 1996 vyzval správce daně I. stupně stěžovatele ve smyslu § 16 a § 31 odst. 9 daňového řádu, aby prokázal oprávněnost zaúčtovaných nákladů, jež vynaložil na základě faktur, vystavených Ing. Jiřím S. Protože stěžovatel v rámci dokazování neprokázal, že došlo ke faktickému uskutečnění fakturovaných obchodních případů, neuznal správce daně náklady vynaložené v souvislosti s nimi a dodatečně stanovil základ daně a vyměřil daň z příjmů právnických osob za r. 1996 (dodatečný platební výměr ze dne 19. 12. 2000). Stěžovatelovo odvolání pak žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 27. 5. 2002. Zamítnuta byla následně i žaloba podaná u Městského soudu v Praze. Soud k výtce stěžovatele zpochybňující zákonnost výzev pro absenci odkazu na § 43 daňového řádu v jejich výroku uvedl, že v daném případě se nejednalo o výzvy nezákonné, neboť správce daně I. stupně ani žalovaný nevyzývali stěžovatele v rámci probíhajícího vytykácího řízení, ale vyzvali jej ke splnění povinnosti kontrolovaného daňového subjektu, vyplývající mu z § 16 a § 31 odst. 9 d. ř.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a zamítl ji.

Z odůvodnění:

Stížní námitka týkající se procesního pochybení správce daně I. stupně je podřaditelná pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť stěžovatel žalovanému vyty-

ká vadu řízení před správcem daně I. stupně spočívající v nedostatku jeho oprávnění k vydání výzvy k předložení důkazů v rámci daňové kontroly. Toto oprávnění správce daně I. stupně dle stěžovatele nevyplývá ani z § 16 odst. 2 písm. c) d. ř., ani z § 31 odst. 9 d. ř.; správce daně I. stupně byl oprávněn vyzvat stěžovatele k odstranění pochybností ve smyslu § 43 tohoto zákona, což neučinil.

Vzniknou-li dle § 43 daňového řádu pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového přiznání nebo hlášení, nebo dodatečného daňového přiznání nebo hlášení a dokladů daňovým subjektem předložených nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, sdělí správce daně tyto pochybnosti daňovému subjektu a vyzve jej, aby se k nim vyjádřil, zejména aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvětlil a nepravdivé údaje opravil nebo pravdivost údajů řádně prokázal.

Dle § 16 odst. 1 daňového řádu daňovou kontrolou pracovník správce daně zjišťuje nebo proěřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňového subjektu nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější.

Dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) daňového řádu má daňový subjekt, u něhož je prováděna daňová kontrola, ve vztahu k pracovníku správce daně povinnost předložit na požádání záznamy, jejichž vedení mu správce daně uložil, účetní a jiné doklady a účetní písemnosti, které prokazují hospodářské a účetní operace, jež jsou pro správné stanovení daňové povinnosti rozhodné anebo o které pracovník správce daně požádá, a podat k nim ústně nebo písemně požadovaná vysvětlení, má-li pracovník

správce daně pochybnost o jejich úplnosti, správnosti nebo pravdivosti.

Dle ustanovení § 31 odst. 1 daňového řádu provádí dokazování správce daně, který vede daňové řízení, nebo z jeho pověření správce daně dožádaný. Podle § 31 odst. 2 citovaného zákona správce daně dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejdůležitěji, a není v tom vázán jen návrhy daňových subjektů.

Dle § 31 odst. 9 daňového řádu prokazuje daňový subjekt všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu správního řízení vyzván.

Povinnost nést důkazní břemeno daňovým subjektem v daňovém řízení je upravena v ustanovení § 31 odst. 9 daňového řádu, přičemž ze zvláštní povahy tohoto řízení vyplývá přesunutí důkazního břemene ve značném rozsahu ze správního orgánu na daňový subjekt. Stěžovatel tak měl v rámci daňové kontroly povinnost prokázat skutečnosti uvedené jím v daňovém přiznání a dále skutečnosti, k jejichž průkazu byl správním orgánem I. stupně vyzván. Tato povinnost daňového subjektu vyplývá přímo z ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) d. ř. Jak Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, správce daně I. stupně v rámci daňové kontroly vedené dle § 16 d. ř. vyzval stěžovatele k prokázání pravdivosti jeho tvrzení o faktickém uskutečnění fakturovaných obchodních případů a předložení dokumentů, které by spolehlivě doložily skutečnosti jím tvrzené.

Správce daně tak činil zcela oprávněně, neboť požadoval po stěžovateli splnění jeho povinnosti dané ustanovením

§ 16 odst. 2 písm. c) daňového řádu, ze kterého současně plyne oprávnění správce daně vyzvat stěžovatele k tomuto splnění, a to s odkazem na rozložení důkazního břemene v daňovém řízení (§ 31 odst. 9 d. ř.), přičemž musí dbát, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daně byly zjištěny co nejdůležitěji (§ 31 odst. 2 d. ř.). Stěžovatel pak měl zákonnou povinnost vyhovět jemu adresovaným výzvám správce daně, jež směřovaly právě k prokázání skutečností, které nebyly předloženým účetnictvím spolehlivě doloženy a které správce daně prokázat požadoval.

Naproti tomu ustanovení § 43 daňového řádu, upravující vytýkácí řízení jako součást vyměřovacího řízení, se vztahuje na časový úsek po podání daňového příznání; dokud ještě správce daně nevyměřil daňovou povinnost. Smyslem vytýkácího řízení je odstranit pochybnosti, jež nabyly správce daně po podání daňového příznání a jež brání tomu, aby byla daňovému subjektu vyměřena daň ve správné výši. Výsledkem celého vyměřovacího řízení, v rámci něhož je vytýkácí řízení prováděno, je pak správné a úplné stanovení základu daně, stanovení daně, její vyměření a předepsání do evidence daní – tedy dosažení cíle daňového řízení, vyjádřeného v § 2 odst. 2 daňového řádu. Vytýkácí řízení jako sou-

část vyměřovacího řízení je proto prostředkem, jak tohoto cíle dosáhnout poté, co daňový subjekt podá daňové příznání.

Protože vytýkácí řízení předchází v zákonem vymezených případech dle § 47 odst. 1 daňového řádu vyměření daně, nelze je poté, co správce daně daň již vyměřil, zahájit. Přípustnou aplikaci ustanovení § 43 daňového řádu upravuje výslovně pouze ustanovení § 50 odst. 4 tohoto zákona, které stanoví, že odvolací orgán je oprávněn použit i v odvolacím řízení (a to především je-li uplatňován postup dle odst. 3 citovaného ustanovení) přiměřeně ustanovení § 43.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že za situace, kdy správce daně I. stupně prováděl u stěžovatele daňovou kontrolu ve smyslu § 16 daňového řádu až poté, co byla daň stěžovateli vyměřena, nepostupoval v rozporu se zákonem, když jej vyzval ke splnění jeho povinnosti dle § 31 odst. 9 daňového řádu výzvou, vydanou dle § 16 odst. 2 písm. c) d. ř., neboť již nemohl postupovat dle § 43 daňového řádu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(aty)

Řízení před soudem: odmítnutí podání pro neodstranění vad

k § 37 odst. 5 soudního řádu správního

Jestliže účastník řízení doplní své podání sice po lhůtě stanovené soudem k tomuto doplnění, avšak ještě předtím, než soud ve věci rozhodl, nejsou bez dalšího splněny podmínky pro odmítnutí návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s.; v takových případech je třeba vždy zkoumat, zda pokračování v řízení brání pouhá skutečnost, že nedostatek nebyl odstraněn včas.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 2 Azs 117/2004-54)

Věc: Serhiy M. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2002 zamítl žalovaný žalobcovu žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Žalobce se domáhal přezkoumání tohoto rozhodnutí u Krajského soudu v Brně; ten však jeho podání odmítl usnesením ze dne 22. 10. 2003, odvolávaje se na § 37 odst. 5 s. ř. s. Uvedené podání postřádalo podle krajského soudu náležitosti žaloby podle § 37 odst. 3 s. ř. s. a podle § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s., a soud je tak posoudil jako pouhé ohlášení nesouhlasu s rozhodnutím ve lhůtě stanovené zákonem. Z obsahu podání není zřejmé, jaké jsou důvody nezákonnosti, jaké ustanovení obecně závazného právního předpisu bylo podle žalobce napadeným rozhodnutím porušeno a rovněž petit žaloby zcela chybí. Soud proto usnesením vyzval žalobce k doplnění podání, stanovil mu k tomu lhůtu a současně jej poučil, že nevyhoví-li výzvě ve stanovené lhůtě, soud jeho podání odmítne. Soud vzal v úvahu, že žalobce žalobu sice doplnil, ovšem učinil tak až po uplynutí patnáctidenní lhůty k tomu stanovené; soud z tohoto důvodu k provedenímu doplnění nepřihlédl. Podání tak nadále – i přes výzvu a poučení – nesplňovalo všechny podmínky k tomu, aby se jím mohl soud meritorně zabývat. Šlo přitom o takové vady, které bránily meritornímu přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v mezích vytčených žalobních bodů.

V kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu, založené na důvodu

podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., žalobce (stěžovatel) mj. uvedl, že odmítnutí jeho návrhu je v rozporu „se zákony České republiky“, neboť mu nebylo umožněno doplnit žalobu. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že ve svém podání neoznačil napadené výroky. Uvádí, že není obeznámen s právním řádem České republiky a podle poučení, které obdržel od žalovaného, mu mělo stačit podat žádost o přezkum rozhodnutí soudem. Lhůta, kterou mu krajský soud určil k doplnění žaloby, byla příliš krátká na to, aby stěžovatel mohl odstranit všechny nedostatky svého podání. S ohledem na tyto skutečnosti požádal stěžovatel Nejvyšší správní soud, aby napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že v podání stěžovatele ze dne 20. 6. 2002 označeném jako „opravný prostředek proti rozhodnutí OAMP MV ČR ve věcech azylu“ je uvedeno, kdo je podatelem a jaké správní rozhodnutí je napadáno. Dále je v podání uvedeno, že stěžovatel nesouhlasí s uvedeným správním rozhodnutím: ve správním řízení měl totiž dva pohovory, přičemž druhý v pořadí se konal dne 12. 6. 2002; rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu však bylo vydáno již 14. 6. 2002. To stěžovatel považuje za velmi krátkou lhůtu pro posouzení svých problémů a dodává, že jeho život a život jeho rodiny jsou ohroženy. Proto žádá „o přezkoumání své žádosti ještě jednou“. Dne 29. 4. 2003 vydal Krajský soud v Brně usnesení, kterým stěžovatele vyzval, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení toho

to usnesení doplnil a upřesnil své podání ze dne 20. 6. 2002 tak, aby bylo zřejmé, kdo jej činí, čeho se týká, proti komu směřuje, a aby zde bylo uvedeno jméno, příjmení a adresa, na kterou lze doručovat; podání musí být též podepsáno a datováno. Podání musí dále obsahovat označení rozhodnutí správního orgánu, které napadá, a den jeho doručení nebo jiného oznámení stěžovateli, označení výroků rozhodnutí, které stěžovatel napadá, označení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje stěžovatel napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné a jaké důkazy k prokázání svých tvrzení stěžovatel navrhuje provést, a konečně návrh výroku rozsudku. Toto usnesení bylo prostřednictvím držitele poštovní licence doručováno stěžovateli na adresu, již stěžovatel později uvedl i v řízení o kasační stížnosti. Zásilka byla vrácena zpět jako nedoručená: podle záznamu na obálce byla zásilka uložena na poště dne 8. 9. 2003, toto uložení bylo oznámeno, avšak stěžovatel si ji v úložní době nevyzvedl. Podle úředního záznamu ze dne 30. 9. 2003 se toho dne dostavil stěžovatel do soudní kanceláře, kde převzal kopii usnesení. Dne 15. 10. 2003 bylo Krajskému soudu v Brně doručeno stěžovatelovo podání označené jako doplnění žaloby. Stěžovatel zde uvedl, které výroky rozhodnutí správního orgánu napadá; žalobní body vyjádřil odkazem na ustanovení § 3 odst. 3 a 4, § 32 odst. 1, § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu a na ustanovení § 12 a § 91 zákona o azylu, která správní orgán podle jeho slov porušil. Pokud jde o skutkové důvody, odkázal na svá podání a ostatní obsah správního spisu. V podání byl rovněž uveden navrhovaný výrok rozhodnutí soudu. Dále stěžovatel připojil text psaný v mateřském jazyce (ukrajinštině) a požádal soud o překlad tohoto textu

do českého jazyka. Tento požadavek je podle něj v souladu se zásadou rovnosti účastníků řízení, jež je zakotvena v čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a dále rozvedena v § 18 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Ze soudního spisu není prokázáno, že by byl uvedený text přeložen do českého jazyka.

Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Brně a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatelovo podání ze dne 20. 6. 2002 neobsahovalo veškeré náležitosti žaloby ve smyslu § 37 odst. 3 a § 71 odst. 1 s. ř. s., a že tedy bylo třeba stěžovatele vyzvat k jejímu doplnění, byť ne v takovém rozsahu, jak soud učinil. Usnesením krajského soudu byl totiž stěžovatel vyzván k doplnění náležitostí žaloby, a to včetně těch, které již v původním podání ze dne 20. 6. 2002 řádně uvedl.

Za nesprávné je však nutno považovat samotné rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí podání. Podle odůvodnění usnesení odmítl soud stěžovatelovo podání s odkazem na § 37 odst. 5 s. ř. s. z toho důvodu, že uvedené podání nebylo přes výzvu soudu ve lhůtě stanovené ve výzvě doplněno, resp. bylo doplněno až po lhůtě k tomu stanovené, přičemž soud k takovému doplnění již nepřihlédl. Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítne soud usnesením řízení o podání, které je vadné nebo neúplné, pouze tehdy, pokud toto podání není ve lhůtě stanovené ve výzvě soudu doplněno nebo opraveno a pro tento nedostatek není možno v řízení dále pokračovat, nestanoví-li zákon jinak. Aby tedy soud mohl takové usne-

sení vydat, musejí být splněny všechny tři podmínky: nedoplnění či neoprávnění podání ve stanovené lhůtě, nemožnost pokračovat pro tento nedostatek v řízení a absence speciální úpravy v soudním řádu správním. Nejvyšší správní soud má v dané věci za nepochybně splněnou pouze podmínku první a třetí. Usnesení, jímž byl stěžovatel vyzván k doplnění svého podání, nutno považovat za doručené dne 18. 9. 2003 na základě uplatnění fikce náhradního doručení podle § 46 odst. 4 o. s. ř. ve spojení s § 46 odst. 5 s. ř. s.: ani stěžovatel totiž nezpochybnil, že se v době pokusu o doručení v místě doručení zdržoval. Od tohoto dne začala běžet patnáctidenní lhůta stanovená soudem k doplnění podání, která uběhla dne 3. 10. 2003. Stěžovatel doručil soudu doplnění žaloby dne 15. 10. 2003, tedy po stanovené lhůtě. Právní úprava správního soudnictví přitom nepředpokládá speciální pravidla, která by pro případ, kdy účastník řízení nedoplní svou žalobu, vylučovala aplikaci ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s.

První a třetí podmínka tedy splněna byla. Odůvodnění napadeného usnesení však neumožňuje zhodnotit, zda a jakým způsobem Krajský soud v Brně posoudil, zda je splněna i poslední podmínka aplikace ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. nemožnost pokračovat v řízení pro nedostatek spočívající v nedoplnění podání ve lhůtě stanovené soudem, neboť tomu odpovídající úvaha v rozhodnutí krajského soudu zcela chybí. Je třeba předně odmítnout závěr krajského soudu, že důvodem pro nepřihlédnutí k pozdějšímu doplnění podání je toliko skutečnost, že toto podání nebylo učiněno ve lhůtě stanovené soudem v předmětném usnesení. Lhůtu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. je totiž třeba považovat za lhůtu soudcovskou a z jejího nedodržení není

možno automaticky ze zákona dovozovat možnost, resp. povinnost soudu k pozdějšímu doplnění nepřihlédnout. Takový výklad by navíc činil nadbytečným požadavek posouzení, zda pro uvedený nedostatek nelze pokračovat v řízení. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v případech, kdy účastník řízení doplní své podání sice po lhůtě stanovené soudem k tomuto doplnění, avšak ještě před vydáním samotného rozhodnutí ve věci, nejsou bez dalšího splněny podmínky pro odmítnutí návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť v takových případech je třeba v souladu s cit. ustanovením vždy zkoumat, zda pouhá skutečnost, že nebylo doplněno ve lhůtě, brání soudu pokračovat v řízení, resp. rozhodnout ve věci. Lze přitom předpokládat, že tak tomu bude ve skutečně výjimečných případech.

V dané věci stěžovatel sice nedodržel lhůtu stanovenou soudem v usnesení, jímž byl vyzván k doplnění svého podání, nicméně své podání doplnil dne 15. 10. 2003, tedy sedm dní před vydáním usnesení soudu, kterým bylo jeho podání odmítnuto. Krajský soud se přitom v tomto svém rozhodnutí nezabýval otázkou, zda a jakým způsobem pouhá skutečnost, že bylo doplněno po lhůtě, bránila pokračování v řízení. V takovém postupu, tzn. v absenci uvedené úvahy soudu v rozhodnutí, shledává Nejvyšší správní soud vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Otázku, zda krajský soud neodmítl stěžovatelovo podání ze dne 20. 6. 2002 přesto správně z toho důvodu, že ani po jeho doplnění nebylo možno v řízení pokračovat, neboť ani poté neobsahovalo podání veškeré náležitosti žaloby stano-

vené v § 37 odst. 3 a § 71 odst. 1 s. ř. s., přitom nemohl Nejvyšší správní soud ze soudního spisu sám posoudit. Ačkoliv česky psaný text doplnění ze dne 15. 10. 2002 svědčí spíše závěru, že stěžovatel nedoplnil všechny chybějící náležitosti žaloby, stejný závěr nemohl Nejvyšší správní soud učinit ohledně textu psaného v ukrajinštině, neboť jeho překlad není ve správním spise přiložen.

Nejvyšší správní soud tedy shledal naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s., a to existenci vady řízení před soudem, která měla za následek nezákonnost rozhod-

nutí o odmítnutí návrhu. Proto kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Je na Krajském soudu v Brně, aby v dalším řízení posoudil, zda doplnění žaloby doručené 15. 10. 2003 umožňuje pokračování v řízení o žalobě. Rozhodne také dle svého uvážení o stěžovatelově žádosti o ustanovení tlumočnicka do ukrajinštině.

(aš)

649

Důchodové pojištění: rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu

k § 18 odst. 1 a 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Není-li v rozhodném období pro stanovení osobního vyměřovacího základu počínajícím rokem 1986 alespoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem, posune se začátek rozhodného období kalendářně zpět tak, aby zahrnovalo postupně ještě jeden takový rok, resp. alespoň jeden takový rok. Pokud tedy po roce 1986 existuje alespoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem (lhostejno jak vysokým), není důvod pro uplatnění ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a prodloužení rozhodného období před rok 1986. V takovém případě se nezkoumá podmínka výhodnosti pro možnost zahrnutí kalendářních roků před rokem 1986 do rozhodného období.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, čj. 3 Ads 1/2004-59)

Věc: Milena L. v P. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2002 přiznala žalovaná žalobkyni od 25. 7. 2002 starobní důchod podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“), ve výši 4166 Kč měsí-

ně. Základní výměra důchodu byla stanovena ve výši 1310 Kč měsíčně a procentní výměra byla vypočtena z osobního vyměřovacího základu 5948 Kč za roky 1986 až 2001. Procentní výměra ke dni

vzniku nároku na důchod za 32 roků pojištění činí 48 % výpočtového základu, který činí 5948 Kč. Tato procentní výměra činí 2856 Kč měsíčně; podle nařízení vlády č. 438/2002 Sb. byla od ledna 2003 zvýšena o 3,8 % na 2965 Kč měsíčně. Žalovaná provedla i srovnávací výpočet důchodu podle zákona č. 100/1988 Sb. a vypočtená procentní výměra činila 2416 Kč. Proto žalobkyni náleží vyšší procentní výměra vypočtená podle zákona č. 155/1995 Sb.

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 1. 10. 2003 žalobu proti tomuto rozhodnutí, neboť neshledal ve výpočtu důchodu žalobkyně pochybení ze strany žalované. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalobkyni byl přiznán důchod ve výši stanovené výhodnějším výpočtem podle zákona č. 155/1995 Sb. Pro účely výpočtu důchodu byly žalobkyni vyloučeny doby od roku 1986 do 31. 7. 1991, neboť podle zákona č. 306/1991 Sb. se od 1. 8. 1991 nezapočítávala doba pobytu v cizině, po kterou žena doprovázela svého manžela. Doba pobytu v cizině, po kterou žalobkyně v cizině doprovázela svého manžela, se hodnotí jako náhradní a vylučuje se při výpočtu výše starobního důchodu ve smyslu § 9 vyhlášky č. 149/1988 Sb.

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalobkyně (stěžovatelka) namítá, že soud dospěl k nesprávnému závěru týkajícímu se výpočtu jejího starobního důchodu. V jejím případě žalovaná postupovala nesprávně, v rozporu s § 18 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., podle něhož měla do doby rozhodné pro výpočet osobního vyměřovacího základu zahrnout i období před datem 1. 1. 1986, neboť rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu po 1. 1. 1986 nečinilo dobu pěti kalendářních

roků. Součet roků s vyměřovacím základem má tak činit alespoň pět kalendářních roků. Stěžovatelka dodává, že jako manželka diplomata nemohla být po dobu výkonu jeho služby v zahraničí zaměstnána. Závěr soudu o tom, že postačí, vznikl-li stěžovateli jakýkoliv vyměřovací základ kdykoliv v průběhu pěti kalendářních roků následujících po roce 1986, považuje za nesprávný, a proto z důvodu obsaženého v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. navrhuje rozsudek zrušit.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Kasační stížností je označen důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Za onu nesprávně posouzenou právní otázku označila stěžovatelka určení období rozhodných pro výpočet osobního vyměřovacího základu dle § 18 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb. Otázkou tedy je, zda se do rozhodného období v jejím případě měly zahrnout i kalendářní roky před rokem 1986.

Pro stanovení výpočtového základu u přímého důchodu je základem tzv. vyměřovací základ, z něhož se stanoví nejprve osobní vyměřovací základ a posléze i samotný výpočtový základ. Vyměřovacím základem jsou částky, které jsou započitatelné pro stanovení výše procentní výměry přímého důchodu. V podstatě jsou tímto základem hrubé výdělkové pojištěnce zjišťované za rozhodné období.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. je rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu období 30 kalendářních roků

bezprostředně před rokem přiznání důchodu, pokud se dále nestanoví jinak. Do rozhodného období se nezahrnují kalendářní rok, ve kterém pojištěnec dosáhl 18 let věku, a kalendářní roky předcházející. Podle odst. 4 téhož ustanovení se do rozhodného období nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986. Není-li však v takovém rozhodném období aspoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem pojištěnce (§ 16 odst. 3), prodlužuje se rozhodné období před rok 1986 postupně tak, aby zahrnovalo ještě jeden takový rok, nejvýše však kalendářní rok bezprostředně následující po roce, v němž pojištěnec dosáhl věku 18 let.

Podle § 16 odst. 1 cit. zákona je osobním vyměřovacím základem měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období. Tento průměr se vypočte jako součin koeficientu 30,4167 a podílu úhrnu ročních vyměřovacích základů za rozhodné období a počtu kalendářních dnů připadajících na rozhodné období; jsou-li v rozhodném období vyloučené doby, snižuje se o ně počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období, přičemž koeficient 30,4167 je průměrný počet dní připadající na jeden měsíc v roce.

Z uvedené právní úpravy je zřejmé, že jen tehdy, není-li v rozhodném období pro stanovení osobního vyměřovacího základu, počínajícím rokem 1986, alespoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem (tedy s výdělky), pak teprve se začátek rozhodného období

posune kalendářně zpět tak, aby zahrnovalo postupně ještě jeden takový rok, resp. alespoň jeden takový rok. Tedy jen v takovém případě, není-li v rozhodném období alespoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem, se začátek posune do kalendářního roku, v němž měl pojištěnec vyměřovací základ.

Pokud však stěžovatelka (jak je zřejmé z jejího osobního listu důchodového pojištění), měla započteny vyměřovací základy za roky 1994, 1993, 1991, 1990, 1989 a 1988, tedy za více než pět kalendářních roků, nebyl dán důvod pro aplikaci ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb.

Uvedená právní úprava nezná podmínku zkoumání výhodnosti pro možnost zahrnout kalendářní roky před rokem 1986 do rozhodného období. Pokud tedy po roce 1986 existuje alespoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem (lhostejno, jak vysokým), není důvod uplatňovat ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb. a prodlužovat kalendářně zpětně rozhodné období před rok 1986.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal z výše uvedených důvodů namítanou nezákonnost, jež by spočívala v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Proto ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(ani)

Daňové řízení: nepřipustnost odvolání

k § 49 odst. 2 písm. a), § 50 odst. 3, § 53 a § 64 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)
k § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Jestliže je odvolání nepřipustné podle § 49 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je odvolací orgán povinen věc vrátit správci daně k rozhodnutí o takovém odvolání; jestliže tak neučinil, odvoláním napadené rozhodnutí přezkoumal a věcně zamítl odvolání pro nedůvodnost, bylo řízení před žalovaným zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a to takové intenzity, že krajský soud k ní měl přihlédnout z úřední povinnosti a napadené rozhodnutí zrušit.

Pokud krajský soud svou povinnost přihlédnout k této vadě pomínl, bylo tak i řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 Afs 37/2004-41)

Věc: Mgr. Romana M., správkyňe konkursní podstaty akciové společnosti F. v H., proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o převedení přeplatku na dani z přidané hodnoty na úhradu nedoplatku na dani z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Pravomocným usnesením Krajského obchodního soudu v Ostravě ze dne 22. 8. 2000 byl na majetek obchodní společnosti F., a. s. (dále jen „úpadce“), prohlášen konkurs a žalobkyně byla ustanovena správcem konkursní podstaty.

Finanční úřad v Havířově dne 25. 7. 2002 podle § 64 odst. 2 daňového řádu převedl přeplatek na dani z přidané hodnoty (DPH) ve výši 103 495 Kč na úhradu nedoplatku na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků (dále jen „daň z příjmů“), vykázaného k 28. 5. 2002 ve výši 209 247 Kč. Přeplatek byl převeden částkou 93 775 Kč se dnem úhrady 18. 5. 2002. Rozhodnutí obsahuje poučení o možnosti podat proti tomuto rozhodnutí reklamaci.

Žalobkyně jménem úpadce podala proti tomuto rozhodnutí odvolání a dále též reklamaci a zároveň požádala o poukázání přeplatku na účet úpadce. Uplatněné opravné prostředky společně odůvodnila tím, že po prohlášení konkursu nelze podle § 14 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání provádět započtení na majetek patřící do konkursní podstaty; v konkursním řízení má správce daně stejné postavení jako jiný věřitel, a vztahuje se proto na něho stejně jako na ostatní účastníky v plném rozsahu zákon o konkursu a vyrovnání. Postup správce daně o převedení přeplatku byl nezákonný, znevýhodňující jiné věřitele.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 3. 2003 odvolání zamítl. Žalobkyně napadla

rozhodnutí žalovaného žalobou, jíž Krajský soud v Ostravě vyhověl svým rozsudkem ze dne 25. 2. 2004, odvolav se přitom na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2001, sp. zn. 29 Odo 532/2001.

Žalovaný jako stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, v níž jako kasační důvod uplatnil nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti. Nad rámec důvodů v kasační stížnosti je povinen zkoumat, zda řízení před soudem nebylo zmatečné, zda nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. V intencích citovaného ustanovení shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, i když z jiných důvodů, než byly uvedeny v kasační stížnosti.

V předmětné věci přezkoumával krajský soud rozhodnutí, jímž žalovaný rozhodoval o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Finančního úřadu v Havířově ze dne 25. 7. 2002, jehož obsahem – s odvoláním na ustanovení § 64 odst. 2 daňového řádu – bylo převedení přeplatku úpadce na DPH na úhradu jeho nedoplatku na dani z příjmů.

Ustanovení § 64 odst. 2 d. ř. upravuje postup správce daně při existenci pře-

platku a umožňuje správci daně použít přeplatek na úhradu případného nedoplatku daňového subjektu na jiné dani; citované ustanovení však pouze určuje postup správce daně. Není rozhodovací činností, neboť správce daně zde nerozhoduje o právech nebo povinnostech daňového subjektu, ale na základě své daňové evidence o daňových a platebních povinnostech daňového subjektu pouze plní (za předpokladu současné existence přeplatku a nedoplatku u téhož daňového subjektu) svou zákonnou povinnost převést přeplatek na dani jedné na úhradu nedoplatku na dani jiné. O převedení přeplatku na úhradu nedoplatku u jiné daně je správce daně povinen daňový subjekt vyrozumět. Proti převedení přeplatku na úhradu nedoplatku u jiné daně lze proto brojit nikoliv odvoláním, ale pouze reklamací ve smyslu § 53 daňového řádu. O podmínkách a způsobu vyřizování reklamace platí přiměřeně ustanovení o námitkách (§ 52 daňového řádu); správce daně je povinen o reklamaci rozhodnout a toto své rozhodnutí odůvodnit; proti rozhodnutí o reklamaci nelze podat odvolání. Daňový subjekt může rovněž požádat správce daně o vrácení přeplatku podle § 64 odst. 4 daňového řádu; nedojde-li k vrácení přeplatku v požadované výši, je povinností správce daně o žádosti rozhodnout a proti takovému rozhodnutí je podle § 64 odst. 8 d. ř. přípustné odvolání. Pro případ přeplatku na DPH obsahuje zákon ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, vlastní odchylnou úpravu v § 37a, která ukládá správci daně povinnost vrátit přeplatek vzniklý v důsledku vyměření nadměrného odpočtu daňovému subjektu bez žádosti a v zákonem stanovené lhůtě.

V předmětné věci Finanční úřad v Havířově převedl rozhodnutím ze dne

25. 7. 2002 přeplatek na DPH na nedoplatek úpadce na jiné dani; nerozhodoval o vrácení přeplatku na DPH a ani se toho nedovolával. Proti tomuto „rozhodnutí“ proto bylo možno pouze uplatnit reklamaci, nikoliv však podat odvolání. Jestliže žalobkyně vedle reklamace podala proti tomuto „rozhodnutí“ výslovně též odvolání a domáhala se zrušení napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení, bylo takové odvolání odvoláním nepřipustným. Ze správního spisu není patrné, zda a s jakým výsledkem finanční úřad projednal žalobkyninu reklamaci; nesouhlas s takovým rozhodnutím (pokud rozhodnutí o reklamaci vydáno bylo), popř. ochrana proti nečinnosti finančního úřadu, nebyly předmětem přezkumu před krajským soudem, proti jehož rozhodnutí kasační stížnost směřuje. Žalobou byla namítána nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto po věcném projednání žalobkyniní podané odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu o převedení přeplatku, a o zákonnosti tohoto rozhodnutí žalovaného krajský soud kasační stížností napadeným rozsudkem rozhodoval.

Nepřipustnost odvolání je podle § 49 odst. 2 písm. a) daňového řádu důvodem pro zamítnutí odvolání, aniž by bylo odvoláním napadené rozhodnutí přezkoumáno a byla zkoumána opodstatněnost důvodů v odvolání uvedených. Rozhodnout o zamítnutí odvolání pak náleží do působnosti správce daně, proti jehož rozhodnutí odvolání směřuje (§ 49 odst. 3 d. ř.). Pokud by věc byla předložena odvolacímu orgánu a ten v průběhu odvolacího řízení zjistil, že u správce daně jsou splněny podmínky pro rozhodnutí podle § 49 odst. 2 d. ř., nemůže sám rozhodnout a je jeho povinností vrá-

tit věc k rozhodnutí s odůvodněním a pokyny pro další řízení správci daně, který je právním názorem odvolacího orgánu vázán (§ 50 odst. 3 d. ř.). Jestliže proto žalovaný podané odvolání žalobkyně posoudil meritorně a zamítl je pro nedůvodnost odvolacích důvodů, učinil tak v rozporu s daňovým řádem.

V důsledku shora popsaného pochybení tak bylo řízení před žalovaným zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a to takové intenzity, že k ní měl krajský soud přihlídnout z úřední povinnosti a napadené rozhodnutí zrušit podle § 75 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval (sp. zn. 2 Azs 23/2003)*), je povinností soudu přihlídnout z úřední povinnosti k existenci takových vad, které, i když nejsou namítány, avšak jsou bez dalšího patrné ze správního spisu, jsou takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. Je nepochybné, že pokud žalovaný namísto toho, aby podle § 50 odst. 3 d. ř. vrátil věc Finančnímu úřadu v Havířově, přezkoumával odvoláním napadené rozhodnutí a usuzoval na zákonnost postupu orgánu I. stupně, ačkoliv podané odvolání nemohlo založit přezkum napadeného rozhodnutí ani působnost žalovaného k rozhodnutí o odvolání, pak jde o vadu takového charakteru a závažnosti, která soudu bránila přezkoumávat zákonnost úsudku žalovaného o zákonnosti postupu správce daně, která byla v žalobě namítána.

Bylo proto povinností krajského soudu v předmětné věci k této vadě přihlídnout, i když nebyla žalobou namítána, a žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V dalším řízení bylo třeba zavázat ža-

*) Publikováno pod č. 272/2004 Sb. NSS.

lovaného právním názorem shora uvedeným. Pokud krajský soud svou povinnost k předmětné vadě přihlédnout pominul; bylo tak i řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

(šk)

651

Ochrana „osobních údajů“ právnické osoby

k § 1, § 2 a § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 101/2000 Sb. a č. 39/2001 Sb.

k § 1 a § 50 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (§ 1 s účinností od 26. 7. 2004 ve znění zákona č. 439/2004 Sb.)

Podle ustanovení § 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, je ochrana poskytována fyzickým, nikoli právnickým osobám. Není proto důvodu odmítnout žádost o poskytnutí informace ve formě kopie rozhodnutí (povolení podle ustanovení § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) vydaného v konkrétní věci právnické osobě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 6 A 83/2001-39)

Věc: Ing. Václav D. v P. proti Ministerstvu dopravy o poskytnutí informací.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy (dále jen „povinný“), rozhodnutím ze dne 18. 4. 2001 nevyhověl žádosti žalobce a neposkytl mu informace o vydaných rozhodnutích o zvláštním užívání pozemních komunikací s odůvodněním, že žadatel má právo na poskytnutí obecné informace, nikoliv na poskytování osobních údajů a informací a údajů ze správního řízení, jehož není účastníkem. Požadavek žadatele (bod 1 a 3 žádosti – žádost o kopie rozhodnutí o užívání pozemních komunikací) se týká i fyzických osob, přičemž není vyloučeno zneužití poskytnutých údajů. Pokud jde o požadavek žalobce pod bodem 2 žádosti (poskytnout mu soupis všech vyměňovaných stánků povolených v roce 2001), žadateli bude poskytnuta obecná informace o výměně stánků na území městské části Praha 1.

Žalobcovu odvolání zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 13. 6. 2001.

Proti posléze uvedenému rozhodnutí podal žalobce žalobu k Vrchnímu soudu v Praze; ten řízení do konce roku 2002 nedokončil a věc předal Nejvyššímu správnímu soudu. Nejvyšší správní soud žalobě vyhověl a rozhodnutí v obou stupních vydaná zrušil.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), jsou povinné subjekty povinny poskytnout informace vztahující se k jejich působnosti. Povinný subjekt tedy poskytne jen ty informace, kte-

ré přímo souvisí s plněním jeho úkolů. Podle odst. 3 téhož ustanovení se zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu, jímž je zákon o ochraně osobních údajů. Uvedený zákon upravuje ochranu osobních údajů o fyzických osobách, práva a povinnosti při zpracování těchto údajů a stanoví podmínky, za nichž se uskutečňuje jejich předávání. Pokud subjekt údajů [§ 4 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů] zjistí, že došlo k porušení povinností správcem nebo zpracovatelem, má právo obrátit se na Úřad pro ochranu osobních údajů s žádostí o zajištění opatření k nápravě (§ 21 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů). Došlo-li k porušení povinností správcem nebo zpracovatelem, má subjekt údajů mimo jiné právo požadovat, aby se správce nebo zpracovatel zdržel takového jednání, odstranil takto vzniklý stav či poskytl na svoje náklady omluvu nebo jiné zadostiučinění [§ 21 odst. 2 písm. a) cit. zákona].

Z předloženého správního spisu vyplývá, že žalobce přípisem ze dne 4. 4. 2001 požadoval informace, a to: „1) kopii povolení podle § 25 zákona o pozemních komunikacích na zábor veřejného prostranství (konkrétní novinový stánek), 2) soupis všech vyměňovaných stánků povolených v roce 2001 (lokality, m²) a 3) kopie všech pravomocných rozhodnutí o zvláštním užívání pozemních komunikací“. Na žádost žalobce odpověděl povinný přípisem ze dne 18. 4. 2001, jímž žalobci poskytl informace požadované v bodě 2 žádosti, a téhož dne vydal rozhodnutí, jímž žádosti pod bodem 1 a 3 nevyhověl a požadované informace neposkytl s odůvodněním, že žadatel má právo na poskytnutí informace, nikoli na poskytnutí osobních údajů a informací a údajů ze správního řízení, jehož není

účastníkem. Požadavek žadatele koliduje s ochranou osobních dat, neboť se týká i fyzických osob. Žalovaný zamítl žalobcovo odvolání rozhodnutím ze dne 13. 6. 2001 s odůvodněním, že informace nebyly žalobci poskytnuty z důvodu ochrany osobnosti a soukromí osob, které jsou v řízeních účastníky. Tyto údaje jsou vyňaty z povinnosti poskytnout informace, a to jak ustanovením § 8 zákona č. 106/1999 Sb., tak i článkem 10 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že již v samém odkazu v odůvodnění rozhodnutí žalovaného na již zrušené ustanovení § 8 zákona č. 106/1999 Sb. spatřuje zřejmé porušení zákona. Správní orgán je povinen ve věci rozhodovat v souladu s platnou právní úpravou. Námitka žalobce je proto důvodná, neboť ustanovení § 8 zákona č. 106/1999 Sb. bylo zrušeno ustanovením § 50 zákona o ochraně osobních údajů s účinností od 1. 6. 2000. Za situace, kdy ustanovení § 8 zákona č. 106/1999 Sb. nebylo v době rozhodování žalovaného součástí platného právního řádu, je argumentace tímto ustanovením v odůvodnění rozhodnutí zcela nepřijatelná, mající za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Je důvodná i námitka poukazující na nepřijatelnost argumentace zákonem o ochraně osobních údajů ve vztahu k požadavku poskytnutí kopie povolení podle ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích na novinový stánek, neboť z ustanovení § 1 zákona o ochraně osobních údajů vyplývá, že zákon se vztahuje na ochranu osobních údajů o fyzických osobách. V projednávané věci je žalobcovým tvrzením, které žalovaný nikterak nevyvrátil, doloženo, že povolení podle ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích na konkrétní

ní novinový stánek bylo vydáno právníké osobě, jíž však zmíněný zákon, jak vyplývá z jeho ustanovení § 1, ochranu neposkytuje. Nebyl proto důvod žalobci tuto informaci neposkytnout.

Navíc bylo třeba, aby si správní orgán nejenom v případě žádosti o poskytnutí této informace, ale i žádosti uvedené pod bodem 3 (poskytnutí kopie všech pravomocných rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace), ujasnil, zda takto formulovaná žádost nebyla ve své podstatě žádostí o nahlížení do spisu neúčastníkem správního řízení. Ustanovení § 23 spr. ř. o nahlížení do spisu totiž slouží k získání informací o správním spise nebo jeho části pro účastníky řízení, jejich zástupce či pro jiné osoby. Toto právo pak v sobě zahrnuje i možnost pořizování kopií ze spisu. V takovém případě by správní orgán musel především vyřešit otázku, zda žalobce osvědčil právní zájem na takovém nahlížení. V úvahu je v této souvislosti třeba vzít, že v případech, na které se vztahuje ustanovení § 23 spr. ř., nelze aplikovat zákon č. 106/1999 Sb., neboť podle ustálené soudní judikatury (např. judikát č. 204/2004 Sb. NSS) je ustanovení § 23 spr. ř. (jinak právního předpisu obecné povahy) ve vztahu k zákonu o poskytnutí informací ustanovením zvláštním.

Nejvyšší správní soud dále shledává opodstatněnou i námitku žalobce po-

ukazující na nedostatek odůvodnění rozhodnutí, neboť vyjma obecného odkazu na nutnost chránit osobní údaje z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá, které informace obsažené v rozhodnutích vydaných podle zákona o pozemních komunikacích podléhají zákonnému omezení práva na informace, a není z nich ani patrné, z jakého důvodu nebylo možno v dané věci případně postupovat podle ustanovení § 12 zákona č. 106/1999 Sb. a požadovanou informaci poskytnout po vyloučení případných informací podléhajících ochraně podle zákona o ochraně osobních údajů jejich zabilením, začerněním, popřípadě vystrížením apod.

Nedůvodnou naopak soud shledal námitku poukazující na nesprávné zpoplatnění poskytnuté informace, neboť shodně se žalovaným dospěl k závěru, že do nákladů za vyhledání informace je třeba započítat také náklady spojené se zpracováním informace, neboť pouhé vyhledání informace bez jejího přenosu např. v písemné podobě na žadatele by pro žadatele nemělo žádný praktický význam. S ohledem na uvedené proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o přípustnosti extenzivního výkladu ustanovení § 17 zákona č. 106/1999 Sb. shodně se žalovaným.

(můn)

652

Zaměstnanost: pravomoc rozhodnout o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti

k § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 167/1999 Sb.*)
k § 79 a násl. soudního řádu správního

*) Zrušen zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, s účinností k 1. 10. 2004.

I. Rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, je konstitutivním právním aktem; lze jej vydat pouze za předpokladu, že zákon stanoví, který správní úřad (věcně a místně příslušný) k tomu má pravomoc a za jakých hmotněprávních podmínek tak může rozhodnout. Jen tak je naplněna ústavní garance zakotvená v čl. 2 Ústavy a čl. 2 Listiny základních práv a svobod, spočívající v omezení uplatňování státní moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Pokud některý z uvedených předpokladů v zákonné úpravě chybí, nelze takový správní akt, jenž zasahuje do nabytých práv, vydat.

II. Nepamatuje-li zákonná úprava na potřebu vydat nové rozhodnutí při změně okolností (rozhodování *cum clausula rebus sic stantibus*), nelze takový nedostatek obejít výkladem práva.

III. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) je nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán vydal správní akt, byť jej jako takový formálně neoznačil.

IV. V řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti nečinnosti aplikuje Nejvyšší správní soud právní předpisy podle právního stavu, jaký tu byl v době, kdy o věci rozhodoval krajský soud. Ke změnám v právní úpravě, které nastaly po rozhodnutí krajského soudu, přihlížet nemůže.*)

V. Charakter správního soudnictví nepřipouští podávání různých typů žalob ve formě eventuálních či alternativních petitů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003-101)

Prejudikatura: č. 220/2004 Sb. NSS, č. 347/2004 Sb. NSS.

Věc: Miroslav Š. v T. proti Úřadu práce v Teplicích o vydání rozhodnutí o ukončení evidence v seznamu uchazečů o zaměstnání nebo osvědčení, že evidence v seznamu ukončena nebyla, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 24. 7. 2000 zařadil Úřad práce v Teplicích žalobce do evidence uchazečů o zaměstnání. Žalobce následně založil společnost s ručením omezeným A., která byla do obchodního rejstříku zapísána dne 19. 9. 2000 a v níž zastával od jejího vzniku (tj. od 19. 9. 2000) funkci statutárního orgánu – jednatele. Dne

15. 10. 2001 mu Úřad práce v Teplicích přípisem oznámil, že ke dni 18. 9. 2000 bylo ukončeno žalobcovo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, v němž žalovaný jako důvod uvedl: „Předložil potvrzení o činnosti.“ Od tohoto okamžiku žalobce požadoval, aby ve věci jeho vyřazení z evidence uchazečů

* K účinkům zrušení právního předpisu Ústavním soudem viz rozhodnutí publikované pod č. 2/2003 Sb. NSS.

o zaměstnání bylo vydáno správní rozhodnutí.

Na žalobcovo odvolání ze dne 8. 11. 2001 reagovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí tak, že žalobci dne 23. 4. 2002 sdělilo, že se v jeho případě nejednalo o sankční vyřazení z evidence podle § 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, a proto došlo k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání „neformálním způsobem“.

Žalobce poté korespondoval s Úřadem práce v Teplicích, a to až do 22. 10. 2002, kdy správní orgán žalobci oznámil, že věc považuje za ukončenou.

Žalobce se dne 19. 2. 2003 obrátil na Krajský soud v Ústí nad Labem se žalobou proti nečinnosti správního orgánu a dožadoval se vydání rozsudku, jímž by bylo žalovanému uloženo vydat ve věci žalobcova vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutí, nebo případně, posoudí-li soud věc jinak, vydání rozsudku, jímž by byl žalovaný zavázán nepokračovat v zásazích do práv žalobcových a obnovit stav před zásahem do žalobcových práv, tj. zařadit jej do evidence uchazečů o zaměstnání.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 28. 4. 2003 uložil žalovanému Úřadu práce v Teplicích povinnost do jednoho měsíce od právní moci buď vydat ohledně ukončení evidence žalobce v seznamu uchazečů o zaměstnání v období od 19. 9. 2000 do 30. 11. 2001 správní rozhodnutí, anebo osvědčit, že žalobcova evidence v onom seznamu ukončena nebyla.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž brojil proti tomuto rozsudku jako proti nezákonnému. Tvrdil především,

že mu byla uložena povinnost rozhodnout ve věci samé, aniž by tato povinnost vyplývala z právního předpisu. Krajský soud svůj závěr ani o žádný právní předpis neopřel, vycházel toliko z úvahy o spravedlnosti. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, nelze v daném případě aplikovat, neboť v tomto ustanovení jsou pouze taxativním způsobem vymezeny podmínky, za kterých lze osobu do evidence uchazečů o zaměstnání zařadit, a nikoli ji správním rozhodnutím vyřazovat. Nelze souhlasit s názorem soudu, že stěžovatel by byl oprávněn vydávat jakákoli rozhodnutí, která mu zákon vydat nezakazuje.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Kasační stížnost je důvodná, byť převážně z jiných důvodů, než které uvedl stěžovatel.

Námítka směřující k nezákonnosti rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] může být úspěšná, pokud Nejvyšší správní soud shledá, že krajský soud použil na věc nedopadající právní ustanovení, anebo použil ustanovení sice správné, leč provedl takový jeho výklad, který Nejvyšší správní soud má za nesprávný.

Mezi stěžovatelem a žalobcem není sporu o tom, že žalobce byl zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání dne 24. 7. 2000, přičemž mu nevznikl nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání; stěžovatel vyřadil žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, a to se zpětnou účinností více než jednoho

roku, což učinil - jak stěžovatel tento svůj úkon sám nazývá - „neformálně“: stěžovatel vyhotovil dne 15. 10. 2001 přípis určený žalobci, označený jako „oznámení o ukončení evidence uchazeče o zaměstnání“, jehož důsledkem bylo, že od data 19. 9. 2000 bylo ukončeno vedení žalobce v evidenci uchazečů o zaměstnání. Spornou otázkou mezi účastníky řízení vedeného Krajským soudem v Ústí nad Labem bylo, zda stěžovatel byl oprávněn či povinen o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání vydat rozhodnutí s náležitostmi uloženými správním řádem a možností brojit proti němu opravnými prostředky. Odpovědět na takto položenou otázku, pro posuzovanou věc ústřední, vyžaduje nejprve obecně pojednat o dvou tématech: prvním je povaha evidence uchazečů o zaměstnání z hlediska veřejných subjektivních práv uchazečů o zaměstnání, druhým podstatu a podmínky ochrany těchto práv ve správním soudnictví, zejména z hlediska institutů zavedených soudním řádem správním od 1. 1. 2003 (rozšíření ochrany o žalobu proti nečinnosti správního orgánu a žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení).

Přitom Nejvyšší správní soud aplikoval právní předpisy podle právního stavu, jaký tu byl v době, kdy o věci rozhodoval krajský soud; vyplývá to z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů ve věcech žalob na nečinnost správních orgánů.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, jakému veřejnému subjektivnímu právu měla být poskytnuta ochrana a jaká je povaha evidence uchazečů o zaměstnání vedené úřady práce. Nezpochybnitelným základním právem veřejným, garantovaným Listinou základních

práv a svobod, je právo těch občanů, kteří nemohou bez své viny vykonávat právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, na přiměřené hmotné zabezpečení. Zákon, v jehož mezích se lze tohoto práva domáhat (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), pak jako jednu z podmínek, za nichž se toto zabezpečení poskytuje, stanoví, že se musí jednat o uchazeče o zaměstnání. Jde o občana, který se uchází o zprostředkování zaměstnání. Jen tomu občanu, který byl zařazen do evidence uchazečů, úřad práce zprostředkovává zaměstnání. Právo na zprostředkování zaměstnání a na hmotné zabezpečení je nepochybně veřejným subjektivním právem, zčásti vyplývajícím z Listiny základních práv a svobod, zčásti zakotveným zákonem o zaměstnanosti - srov. § 1 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Přes nepřilíh jasnou konstrukci § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, v němž je zavedena legislativní zkratka „uchazeč o zaměstnání“ pro osobu, která splňuje podmínku, že není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje soustavně pro povolání, a osobně se u úřadu práce uchází na základě písemné žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání, zatímco zákonný text posléze užívá výraz „uchazeč o zaměstnání“ ve zcela jiném významu, totiž jako označení toho, kdo se o zprostředkování zaměstnání uchází a byl zařazen do příslušné evidence, soud spolehlivě dovozuje, že výraz „uchazeč o zaměstnání“ je třeba chápat v posléze uvedeném smyslu (tzn. že ten uchazeč, jenž nebyl do evidence zařazen, není uchazečem o zaměstnání s právem na zprostředkování zaměstnání a případně hmotné zabezpečení - zde soud ponechává stranou postup, jakým by mělo být rozhodnuto o nezařazení do evidence,

neboť to není předmětem řízení). Jestliže zařazení do určité evidence vyvolává konstitutivně nové právní účinky, resp. představuje výlučnou podmínku pro vznik práva, případně jednu z takových podmínek, pak nelze uvažovat o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání – přes zavádějící pojem – jako o pouhém evidenčním úkonu. Spor by mohl být o to, zda jde o akt výlučně konstitutivní či deklaratorní; to soud nepovažuje za zcela rozhodující, kloní se však k názoru, že jde o akt konstitutivní s prvky deklaratorními (nejprve se zjišťuje, zda občan splňuje podmínky, což by svědčilo pro akt deklaratorní, na druhé straně se vytváří nový právní stav, tj. od okamžiku zařazení – přitom není rozhodné, že se tak může stát několik dní zpětně – vzniká právo na zprostředkování zaměstnání, za dalších podmínek právo na hmotné zabezpečení). Doba, po kterou je občan veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, a sama skutečnost této evidence, má však také nepominutelné právní důsledky pro řadu jiných právních vztahů, zejména v oblasti sociální ochrany: příkladmo je nutno zmínit se o důsledcích pro důchodové pojištění, státní sociální podporu a sociální potřebnost.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v poněkud jiné právní souvislosti, je zařazení uchazeče do evidence veřejnoprávním aktem, jenž je provedením čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (rozhodnutí publikováno pod č. 220/2004 Sb. NSS). V právé posuzované věci pak Nejvyšší správní soud dodává, že jde o akt v převážné míře konstitutivní; evidence uchazečů o zaměstnání vedená úřady práce pak představuje výsledek řady takovýchto aktů. Jestliže takovýto akt zakládá práva, tj. má konstitutivní účinek, ať již v oblasti zaměstnanosti či dokonce v jiných právních

vztazích, nemůže se jednat o pouhý evidenční úkon. Není v této situaci rozhodující, že v praxi úřadů práce se o zařazení do evidence uchazečů – jak je soudu známo – nevydávalo správní rozhodnutí. Zákonnost této praxe rovněž není předmětem tohoto řízení; nelze však nepoukázat na ustanovení § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a § 12 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 9/1991 Sb., které o takové praxi vzbuzují minimálně pochybnost.

Z těchto hledisek je nutno zkoumat i situaci, v níž má být tato evidence ukončena. Jestliže byla určitá práva konstitutivním aktem založena, nelze je odejmout, ledaže zásah do takových právních poměrů umožňují hmotněprávní předpisy. Doktrína správního práva (viz např. též: Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3 vydání, C. H. Beck, Praha 1998, str. 94 a násl.) obvykle v této souvislosti poukazuje na instituty výhrady nového rozhodnutí při změně vnějších okolností, odnětí oprávnění pro porušení právních povinností, prominutí uložené povinnosti a upřesnění (iterace) správního aktu. Pro posuzovanou věc jsou relevantní právě dva instituty. Prvý – reagující na změnu okolností, za nichž došlo k vydání správního aktu – je znám jako rozhodnutí s klauzulí *rebus sic stantibus*. Jde o výhradu nového rozhodnutí pro případ změny vnějších okolností. Právní předpisy z oblasti sociální ochrany, zejména v oblasti peněžitých dávek, tento institut často využívají. Druhým institutem užívaným právními předpisy oblasti zaměstnanosti blízkými i jimi samými je odnětí přiznaných práv jako důsledek porušení právních povinností. Například zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, v § 18 odst. 1 stanoví, že bylo-li hmotné zabezpečení poskytováno neprávem nebo ve vyšší částce, než náleželo, z důvodu, že uchazeč o zaměst-

nání mj. nesplnil svou oznamovací povinnost, je povinen takové plnění vrátit, a to za dobu zákonem vymezenou. Obě tyto možnosti však musejí být v zákoně výslovně uvedeny; vyplývá to z ústavně garantované zásady, že státní moc může být vykonávána pouze v případech a mezích stanovených zákonem, způsobem, který zákon stanoví.

Vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence vedené úřadem práce je konstitutivním právním aktem odnímajícím mu právní postavení, s nímž je spjata řada práv v oblasti zaměstnanosti i sociální ochrany. Takový akt nelze vydat vůbec, pokud to zákon výslovně neumožňuje, natož pak s účinky do minulosti bez časového ohraničení. Jinými slovy řečeno, takový akt by bylo možno vydat jen za předpokladu, že by to zákon připouštěl včetně možnosti zpětného působení takového aktu.

Druhým obecným východiskem, které Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal jako určující, je obecné vymezení nových žalobních titulů, zařazených do ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví od 1. 1. 2003. Jedná se o ochranu proti nečinnosti správního orgánu a ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jde tedy o nečinnost ve vztahu k věcnému rozhodnutí. Osvědčení nemá povahu aktu aplikace práva: má in-

formační povahu o skutečnosti v něm uvedené (s průkazní mocí dokládá určitou nespornou skutečnost).

Žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle § 82 s. ř. s. bránit každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Jde o úkony neformální, které obecně nemají formu rozhodnutí, a přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují.

Pro oba druhy žalob byly soudním řádem správním zavedeny lhůty k jejich podání, v souladu se zásadou koncentrace, jež správní soudnictví ovládá, a rovněž zásadou právní jistoty účastníků právních vztahů. Nejvyšší správní soud při absenci výslovných přechodných ustanovení k těmto žalobním typům připouští ve své judikatuře, že tyto žaloby mohou být namířeny proti nečinnosti či zásahu, které nastaly před účinností soudního řádu správního. Přitom za zcela zásadní Nejvyšší správní soud považuje, že jde o dva odlišné druhy žalob, které nelze zaměňovat. Soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitum a jemu odpovídající věcnou argumentací.

Nejvyšší správní soud, veden těmito dvěma obecně formulovanými východisky, dospěl, pokud jde o prvou stížnostní námitku (napadaný rozsudek je nezákonný, neboť je jím ukládána povinnost rozhodnout ve věci samé, ačkoliv tato povinnost není stěžovateli uložena žádným právním předpisem), k závěru, že rozsudek krajského soudu neobstojí, byť

z jiných právních důvodů, než které uvádí stěžovatel. Ten ve své argumentaci dospívá k nevídanému výkladu, totiž že za situace, kdy mu právní předpisy nemožňují vyřadit občana z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím, může tak učinit „neformálně“, tedy, že takovému občanu napíše dopis. Stěžovatel nepadá sice správně rozhodnutí krajského soudu, jenž ve snaze nastolit rovnost v zacházení mezi těmi uchazeči, kteří maří součinnost, popřípadě nepřijmou vhodné zaměstnání zprostředkované úřadem práce, a jinými uchazeči, totiž takovými, jakým byl žalobce, tedy těmi, kdož v průběhu času přestanou plnit podmínky pro vedení v evidenci uchazečů, aplikoval opravdu pro výkon státní moci nepřijatelnou zásadu, že takové jednání úřadu (totiž rozhodnutí o vyřazení) není zákonem zakázáno, ale užívá přitom (stěžovatel) výkladu, jenž v oboru formální právní logiky nemá obdobu: co nelze učinit správním aktem, lze učinit neformálním přípisem. Jestliže za této situace Nejvyšší správní soud shledává prvou námitku oprávněnou, činí tak ale ze zcela a zásadně jiných právních důvodů než stěžovatel. Tyto důvody tkví – jak vyloženo výše – v absenci hmotněprávní úpravy, která by úřadu práce umožňovala za skutkového stavu, který v posuzované věci nastal, vyřadit uchazeče z evidence. Nejde zde o nedostatek věcné příslušnosti [ta je obecně založena pro úřady práce v § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 9/1991 Sb., podle něhož rozhodují o vyřazení z evidence uchazečů], ani procesní úpravy (neboť se tak děje ve správním řízení – srov. § 16 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb.). Rozhodujícím důvodem, proč Nejvyšší správní soud nemohl akceptovat přístup krajského soudu, je skutečnost, že zákony upravující zaměstnanost nepamatovaly na nutnost explicitní právní úpravy výše shrnuté jako

rozhodování s klauzulí *rebus sic stantibus* a že krajský soud považoval za možné se nad tento nedostatek povznést. Tyto zákony nezakládají hmotněprávní úpravy ani pro situaci, kdy se změni okolnosti, za nichž byl občan do evidence zařazen, ani pro situaci, kdy nesplnil povinnost ohlásit ve stanovené lhůtě změny okolností rozhodných pro vedení v evidenci uchazečů, natož aby stanovily, zda je možné takové vyřazení zpětně a za jakou dobu. Jediné, co právní předpisy o zaměstnanosti připouštěly pro situaci, kdy by uchazeč o zaměstnání neohlásil skutečnosti rozhodné pro vedení v evidenci, byl postih pro přestupek (§ 15 zákona č. 9/1991 Sb.). Pro konstitutivní správní akt jde o nedostatky, jež v případě, že je přesto vydán, nutně vedou k jeho nezákonnosti, pokud by takový akt nebyl shledán nicotným. Ač stěžovatel disponoval obecně příslušností vydat rozhodnutí o vyřazení uchazeče z evidence, v konkrétní situaci, která nastala v posuzovaném případě, k tomu neměl hmotněprávní úpravu, o niž by své rozhodnutí opřel. Přesto vydal akt, jenž – přestože nespĺňoval formální požadavky kladené na správní rozhodnutí – zasáhl žalobcova práva. Žaloba na nečinnost správního orgánu nemůže být za této právní situace úspěšná (správní akt byl žalovaným vydán, byť se tak formálně nepředstavoval). Přitom Nejvyšší správní soud nepochybně potřebu, aby úřady práce bývaly mohly za popsanych skutkových okolností taková rozhodnutí vydávat; nedostatek nezbytné zákonné úpravy však nemůže být nahrazován výkladem zastávaným stěžovatelem i jeho nadřízeným ústředním orgánem státní správy, který je zcela v rozporu s principy právního státu zakotvenými zejména ve výše cit. čl. 2 Ústavy a čl. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud se za této situace již nezabýval dalšími argumenta-

cemi stěžovatele směřujícími k podpoře jeho tvrzení, že uložené rozhodnutí nemohl v podobě předvídané výrokem I napadeného rozsudku vydat.

Právní otázku, kterou stěžovatel v kasační stížnosti nastolil, tedy krajský soud posoudil nesprávně, neboť sice aplikoval správný právní předpis, leč jeho výklad byl podle zde vyloženého názoru Nejvyššího správního soudu nesprávný.

Žaloba, byť označená jako žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, obsahovala pod závěrečným bodem V dva petitely, které se svou formulací blížily eventuálnímu petitu známému z občanského řízení soudního. Žalobce zde totiž navrhl, aby soud vyslovil povinnost žalovaného vydat rozhodnutí ve věci vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku, a zaplatit žalobci náklady řízení. Pro případ, že soud věc posoudí tak, že ze strany žalovaného šlo o nezákonný zásah do práv žalobce, navrhl, aby vydal rozsudek, jímž se zakazuje, aby žalovaný pokračoval v porušování práv žalobce spolu s příkazem, aby obnovil stav před zásahem. Při jednání žalobce (jeho právní zástupce) na výslovný dotaz soudu (protokol o jednání z 28. 4. 2003), kterou ze dvou „alternativ“ žalobního petitu preferuje, uvedl, že trvá na obou. Krajský soud v Ústí nad Labem pak rozhodl způsobem, který by byl akceptovatelný v občanském řízení soudním, pokud by šlo o řízení sporné; eventuálním petitem se lze v řízení sporném domáhat, aby byla žalovanému určena určitá povinnost (primární petit), a teprve když bude primární petit zamítnut, aby bylo rozhodnuto o dalším požadavku žalobce (eventuální petit). Neexistuje zde tedy možnost volby plnění. Soud se eventuálním petitem zabývá až v oka-

mžiku, kdy zjistí nemožnost plnění uvedeného v primárním petitu. Alternativní petit dává žalovanému možnost volby způsobu plnění; *alternativa facultas* pak představuje výslovné žalobcovo prohlášení, že je ochoten přijmout místo požadovaného plnění jiné. Tyto zásady však nelze aplikovat na správní soudnictví. Podal-li žalobce fakticky dvě různé žaloby jedním podáním (soud rozhoduje o návrhu, jak jej žalobce učiní, a ten je dán petitem), nemůže si soud vybírat, o které rozhodne, a o které nikoliv. Za situace, kdy soud o druhém návrhu doposud nerozhodl, bude třeba, aby o tomto návrhu bylo též rozhodnuto. Nejvyšší správní soud však neshledává námitku stěžovatele, kterou ohledně druhého z petitů uplatnil, přípustnou, neboť nesměřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud cítí v závěru odůvodnění potřebu k projednávané věci jako *obiter dictum* poznamenat následující:

Úřad práce v Teplicích nebyl za popsané skutkové situace oprávněn vyřadit žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání; tím spíše tak nemohl učinit jednořádkovým přípisem, jenž – aniž se tak formálně představoval – nebyl ničím jiným než rozhodnutím. Pasivní legitimacy ve věci nečinnosti by pak svědčila spíše Ministerstvu práce a sociálních věcí. Ochrana subjektivních práv vyžaduje i určitou bdělost (*zásada vigilantibus turra*); správní soudnictví je ovládáno principy koncentrace a dispozice. Pro uplatnění žalobních nároků jsou stanoveny relativně krátké lhůty. K jednání, které žalobce napadá, došlo v říjnu 2001. V tomto ohledu nese ten, kdož byl dotčen ve svých právech, odpovědnost za to, zda zvolí k dosažení svého záměru cestu právem předpokládanou či nikoliv.

Konečně rozšíření možnosti soudní ochrany subjektivních veřejných práv od 1. 1. 2003 nemůže zahrnout řadu aktů a postupů, k nimž došlo i delší dobu před tímto datem. Pokud žalobce v žalobě poukazuje na správní řízení o dávkách sociální potřebnosti, je možno mimo předmět tohoto řízení uvést, že takové rozhodnutí bylo možno i před 1. 1. 2003 napadnout žalobou podle tehdy platné části páté občanského soudního řádu.

Pro právní závěry, jež v posuzované věci učinil Nejvyšší správní soud, svědčí nepřímou i řada úprav přijatých v novém zákoně o zaměstnanosti (č. 435/2004 Sb.). S ohledem na § 81 odst. 1 s. ř. s. (soud roz-

hoduje na základě skutkového stavu zjišťovaného ke dni rozhodnutí), z něž plyne, že tvrzený stav nečinnosti musí trvat ke dni soudního rozhodnutí, což lze posoudit jediňe a pouze podle právních předpisů účinných v této době, bude soud v dalším řízení aplikovat právní úpravu zaměstnanosti, jež nabyla účinnosti 1. 10. 2004 (zákon č. 435/2004 Sb.), neboť zákony č. 1 i č. 9/1991 Sb. byly zrušeny; přitom bude nutno primárně posoudit, zda a nakolik se nová právní úprava vztahuje na právní vztahy vzniklé před její účinností, pöppřípadě zda pro některé případy pamautovala na aplikaci dříve platných předpisů.

(om)

653

Daň z převodu nemovitostí: okamžik rozhodný pro ocenění nemovitosti

k § 8, § 9 a § 10 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb. a č. 322/1993 Sb.

k § 21 odst. 1 vyhlášky Ministerstva financí č. 279/1997 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění vyhlášky č. 127/1999 Sb. (v textu též „vyhláška č. 279/1997 Sb.“)*

Pro ocenění nemovitostí za účelem zjištění výše daně z převodu nemovitostí jsou rozhodující právní vztahy převodce (např. nájemní poměry), které tu jsou v okamžiku zániku jeho vlastnictví k převáděné nemovitosti. Zdaňován je právě převodcem dosažený finanční výnos z prodeje nemovitosti – příp. dosažitelný finanční výnos, je-li dohodnutá cena nižší než zjištěná – a je proto nutno aplikovat i ustanovení § 10 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. Stavby, u nichž je ke dni převodu pronajato nejméně 80 % jejich podlahových ploch, se tak ocení kombinací nákladového a výnosového způsobu (§ 21 odst. 1 vyhlášky č. 279/1997 Sb.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2005, čj. 1 Afs 76/2004-59)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2003, sp. zn. IV. ÚS 500/01 (Sb. ÚS, sv. 30, nález č. 51, str. 47); nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2003, sp. zn. III. ÚS 644/01 (Sb. ÚS, sv. 30, nález č. 71, str. 183).

* Zrušena vyhláškou Ministerstva financí č. 540/2002 Sb. s totožným názvem s účinností k 1. 1. 2003.

Věc: Václav Š. v P. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 8. 2003 změnil platební výměr na daň z převodu nemovitostí, který dne 4. 3. 2003 vydal Finanční úřad v Kdyni, tak, že stanovil daňovou povinnost na částku 51 180 Kč oproti původní výši 49 390 Kč.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou u Krajského soudu v Plzni, který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku soud uvedl zejména, že zákon ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědicke, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“), určuje, že poplatníkem daně je převodce, předmětem daně je úplatný převod nemovitosti a cílem zdanění je odčerpání části kupní ceny. Pro stanovení základu daně z převodu nemovitostí nemůže být proto rozhodující právní režim stavby vzniklý dnem nabytí nemovitosti a trvající do budoucna, nýbrž právní režim stavby v době, kdy se nacházela ve vlastnictví poplatníka této daně. Oceňovací metoda pro stanovení ceny se musí odvíjet od stavu nemovitosti u převodce, nikoliv nabyvatele. Znamená to, že předmět daně měl být oceněn podle § 21 vyhlášky č. 279/1997 Sb., ve znění vyhlášky č. 127/1999 Sb., kombinací nákladového a výnosového způsobu ocenění, protože po celou dobu, kdy se nemovitosti nacházely ve vlastnictví převodce a poplatníka daně z převodu nemovitostí, bylo pronajato více než 80 % podlahových ploch. Metoda ocenění použitá znalcem tak byla legální a pro přepočítání ceny podle § 3 vyhlášky č. 279/1997 Sb. nebyl zákonný podklad. Soud odkázal na shodnou interpretaci těchto ustanovení provedenou Ústavním soudem v nálezech IV. ÚS 500/01 a III. ÚS 644/01.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost; namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel zpochybnil výklad pojmu „cena platná v den nabytí nemovitosti“ a z toho učiněný závěr, že oceňovací metoda pro stanovení ceny zjištěné se odvíjí od stavu nemovitosti u převodce, nikoliv nabyvatele. Pro vznik předmětu daně je tak rozhodným okamžikem pouze den právních účinků vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí. Vlastnické právo se nabyvá ke dni podání návrhu na zápis vkladu, třebaže administrativní zápis o této skutečnosti je proveden následně. Také daňové přiznání se podává až poté, co katastrální úřad změnu zapíše. Součástí daňového přiznání je i znalecký posudek, který má být vypracován až poté, co předmět daně vznikl, tedy po zápisu vlastnického práva, neboť pak je již nabyvatel vlastníkem, nikoliv nájemcem. Protože se cena zjištěná znalcem váže podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. na den nabytí vlastnického práva k nemovitosti a protože je rozhodné, zda v tento den nájemní vztah existoval či nikoliv, má být pro ocenění použita metoda nákladová.

Daní z převodu nemovitostí - uvádí dále stěžovatel - se zdaňuje úplatná smluvní změna vlastnictví k dotčené nemovitosti, nikoliv příjmy získané prodejem nemovitosti. Účastníky převodu jsou převodce i nabyvatel, poplatníkem je však dle zákona převodce. Cena nemovitosti musí být proto zjištěna ke dni převodu, bez ohledu na to, kdo je poplatníkem daně. Správce daně není oprávněn vést daňové řízení v době, kdy

probíhá řízení vkladové, ale až v době, kdy nastanou účinky přechodu vlastnického práva.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 9 zákona č. 357/1992 Sb. je daní z převodu nemovitostí zatížena převáděná nemovitost (nikoliv nemovitost nabývaná). Proto také je dle § 8 citovaného zákona poplatníkem této daně převodce (prodávající); nabyvatel je v tomto případě ručitelem. I ustanovení § 10 odst. 1 musí být tedy aplikováno s ohledem na cíl zákona.

Je-li jednoznačně poplatníkem daně z převodu nemovitostí převodce a předmětem daně je úplatný převod nemovitosti a úmyslem zákonodárce je zatížení hodnoty převáděné nemovitosti, neboť zdaněn je právě převodcem dosažený finanční výnos z prodeje nemovitosti, příp. dosažitelný finanční výnos, je-li dohodnutá cena nižší než zjištěná, pak musí být ocenění vztaženo ke konkrétní převáděné nemovitosti, která je ve vlastnictví toho, kdo je poplatníkem daně, a musí být i při tomto ohodnocení nemovitostí vzat v úvahu právní stav nemovitosti u převodce v okamžiku zániku jeho vlastnictví, nikoli u nabyvatele.

Ocenění je provedeno podle zvláštního předpisu, kterým je vyhláška č. 297/1997 Sb. Podle § 21 odst. 1 této vyhlášky se kombinací nákladového a výnosového způsobu oceňují stavby, u nichž je ke dni ocenění pronajato nejméně 80 % jejich podlahových ploch.

Ocenění provádí znalec ke dni právních účinků vkladu vlastnického práva

do katastru, tedy podle stavu, který platil v době, kdy nemovitost vlastnil převodce, dárce či zůstavitel. Časová specifikace ocenění je nutná proto, aby byla nemovitost oceněna ve stavu aktuálním k tomuto dni, avšak u toho, kdo nemovitost převádí. Tato osoba je odpovědná za úhradu daňové povinnosti z převodu své nemovitosti na nabyvatele. Nabyvatel je v takovém případě pouze ručitelem.

Interpretace tohoto ustanovení provedená stěžovatelem tak, že převáděná nemovitost by měla být oceňována až poté, tedy ke stavu nemovitosti po zápisu vlastnického práva katastrálním úřadem, je nesprávná. Bylo by na převodci, tedy na povinném daňovém subjektu, obstarat znalecký posudek nemovitosti, která se již nachází ve vlastnictví další osoby. Není právního režimu, který by mu zajistil přístup do nemovitostí, které již nevlastní a které jsou ve vlastnictví dalších osob. Převodce by tak nemohl splnit svou zákonnou povinnost předložit správci daně současně s podáním daňového přiznání i znalecký posudek k již převedené nemovitosti. Takový výklad by byl v rozporu se zásadou logiky. Stejně tak by opačně nemohlo mít vliv na daňovou povinnost převodce to, zda se z vůle nového vlastníka poměry změni např. tím, že nový vlastník ke dni převodu práva nemovitost dříve nepronajímá, pronajme apod. K takovým informacím nemá již převodce přístup a nemůže navíc ani dispoziční práva nového vlastníka ovlivňovat.

Ani argumentace využívající zpětných účinků vkladu do katastru nemovitostí (s odvoláním na § 133 odst. 2 občanského zákoníku a § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem) není případná. Je totiž nutno mít na zře-

teli, že nájemní vztah kupujících existoval po celou dobu vkladového řízení, tj. ode dne podání návrhu na vklad až do dne provedení vkladu. Převodce je po tuto dobu stále vlastníkem, který nadále realizuje všechna práva i povinnosti spojené s vlastnickým právem, včetně daňových povinností (daň z nemovitosti). Teprve provedením vkladu nájem splynutím zanikl, byť s právními účinky ke dni podání návrhu na vklad.

K dané problematice se ostatně již vyjádřil Ústavní soud ve svých nálezech IV. ÚS 500/01 a II. ÚS 487/01. Ústavní soud zde mj. posuzoval i ústavnost interpretace a aplikace hmotného práva, konkrétně pak § 9 a § 10 odst. 1 zákona č. 357/1992 Sb., k nimž uvedl shodnou argumentaci, na kterou Nejvyšší správní soud rovněž odkazuje.

(ani)

654

Právo na informace: obchodní tajemství

k § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu též „zákon č. 106/1999 Sb.“)

I. Z hlediska § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, musí být určitá skutečnost za obchodní tajemství výslovně označena již před doručením žádosti o poskytnutí informace.

II. V souladu s § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nelze z důvodu ochrany obchodního tajemství odeprít poskytnutí informace o ceně, která bude hrazena z veřejných rozpočtů. Používání veřejných prostředků přitom zahrnuje nejen přímé výdaje, ale i prominutí plateb, které by jinak byly příjmem těchto rozpočtů. Smyslem tohoto ustanovení je umožnit veřejnou kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Jelikož samotná informace o ceně nevypovídá o způsobu hospodaření, je nutné společně s ní vždy poskytnout alespoň rámcovou informaci o předmětu plnění, za něž se cena poskytuje, a to v rozsahu nezbytném pro posouzení hospodárnosti využití veřejných prostředků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 A 118/2002-37)

Prejudikatura: Soudní judikatura ve věcech správních č. 857/2001.

Věc: Mgr. Jiří H. v P. proti Ministerstvu dopravy a spojů o poskytnutí informací.

Ministr dopravy a spojů rozhodnutím ze dne 1. 8. 2002 zamítl rozklad žalobce proti fiktivnímu rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů, kterým byla zamítnuta žalobcova žádost o poskytnutí informace ve věci zveřejnění smlouvy o dílo uzavřené dne 25. 6. 2002 mezi Českou re-

publikou a akciovou společností H. a smluv souvisejících, jejímž předmětem je stavba „Dálnice D 47“. V odůvodnění svého rozhodnutí ministr uvedl, že smlouva je jako celek (včetně smluv souvisejících) obchodním tajemstvím, a vztahuje se na ni tedy ustanovení § 9

odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Smlouva jako výsledek smluvního procesu může být přitom obchodním tajemstvím jako celek; nadto jsou předmětem obchodního tajemství i jednotlivé skutečnosti ve smlouvě uvedené. Záleží tak na vůli podnikatele, jemuž právo z obchodního tajemství náleží, zda mají být skutečnosti utajovány či ne a jaký způsob ochrany zvolí. Podnikateli náleží i právo nakládat s obchodním tajemstvím, přičemž toto právo zahrnuje i právo udělit svolení k jeho užití. Toto svolení však žalovanému uděleno nebylo.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Vrchního soudu v Praze; namítal, že za obchodní tajemství je možné podle § 17 odst. 1 obchodního zákoníku považovat jen skutečnosti, přičemž skutečností nemůže být smlouva jako celek. Předmětem poskytnutí informace tak podle žalobce mohl být jen text smlouvy a povinný subjekt měl text smlouvy poskytnout s tím, že jednotlivé skutečnosti, které by splňovaly definici obchodního tajemství, měl neposkytnout, tj. vhodným způsobem je ze smlouvy odstranit. Není možné, aby tuto podmínku splňovaly všechny skutečnosti uvedené ve smlouvě. Pokud by smlouva byla jako celek obchodním tajemstvím, pak by při uplatnění § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. byla fakticky znemožněna jakákoli kontrola příslušného povinného subjektu ze strany veřejnosti ohledně smlouvy uzavřené v režimu zákona o veřejných zakázkách. Tím by došlo k porušení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Žalobce poukázal i na to, že ministr se ve svém rozhodnutí zabývá převážně jen vůlí podnikatele utajit dané skutečnosti; to je ale jen jednou ze čtyř podmínek charakterizujících obchodní tajemství.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), na-

padené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V dané věci je předmětem sporu, zda povinný subjekt může odepřít poskytnutí informací o obsahu smlouvy uzavřené v režimu veřejných zakázek s odkazem na to, že je druhá strana považuje za obchodní tajemství.

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt požadovanou informaci neposkytne, pokud je označena jako obchodní tajemství. Druhý odstavec tohoto ustanovení obsahuje omezení této možnosti odepřít poskytnutí informace. Podle něj se při poskytování informace, která se týká používání prostředků státního rozpočtu územního celku nebo fondu zřízeného zákonem anebo nakládání s majetkem těchto subjektů, nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků za porušení obchodního tajemství.

Obchodní tajemství podle § 17 obchodního zákoníku tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.

Má-li se skutečně jednat o obchodní tajemství, musí být naplněny všechny jeho pojmové znaky, jak je upravuje obchodní zákoník. K tomu, aby mohlo být uplatněno jako důvod pro odepření poskytnutí informací, musí být dále splněny podmínky stanovené zákonem č. 106/1999 Sb.

K námitce žalobce, že smlouva nemůže být pojmově obchodním tajemstvím, Nejvyšší správní soud uvádí, že se zákon č. 106/1999 Sb. vztahuje na poskytování informací; není tedy možné domáhat se vydání smlouvy jako takové (listiny, která daný právní úkon zachycuje), nýbrž jen informace o obsahu takové smlouvy. Právě tyto informace jsou také skutečnostmi ve smyslu § 17 obchodního zákoníku, a mohou tak představovat obchodní tajemství. (...)

Důvodná je ale námitka žalobce, že existenci obchodního tajemství nelze dovést jen z vůle jedné strany smlouvy utajit dané skutečnosti nebo prohlásit je za důvěrné. Podmínka zajišťování utajení je ve vztahu k obchodnímu tajemství podmínkou nutnou, nikoli však dostačující. Ministr se ovšem ve svém rozhodnutí splněním jiných podmínek nezabýval. Navíc i ve vztahu k této podmínce v odůvodnění rozhodnutí uvádí jen, že ze způsobů nakládání s předmětnou smlouvou lze usoudit, že je v daném případě dána vůle podnikatele k jejímu utajení. Z toho tedy vyplývá, že existenci obchodního tajemství dovozujeme z konkludentního jednání podnikatele. Zákon č. 106/1999 Sb. však v § 9 odst. 1 vyžaduje, aby určitá informace byla jako obchodní tajemství označena. Pro možnost odvolání se na obchodní tajemství tak vyžaduje výslovný projev vůle podnikatele, že určitá informace je obchodním tajemstvím, přičemž tento projev vůle musí být učiněn před doručením žádosti o poskytnutí informace. Odůvodnění napadeného rozhodnutí však o této skutečnosti neobsahuje žádný údaj.

Stejně je důvodná námitka, že není možné, aby bylo odepřeno poskytnutí informací o celém obsahu uvedené smlouvy s odkazem na ochranu obchodního tajemství podle § 9 zákona č. 106/1999 Sb. I kdyby veškeré údaje splňovaly podmínky pro

existenci obchodního tajemství ve smyslu obchodního zákoníku, není možné opomenout odst. 2 tohoto ustanovení. Z něj vyplývá, že není možné z tohoto důvodu odepřít poskytnutí informací, které se týkají rozsahu používání prostředků z veřejných rozpočtů a jejich příjemce. Je tak zcela zřejmé, že není možné odepřít v případě úplatné smlouvy informaci o ceně, která bude hrazena z těchto rozpočtů. Přitom se používáním veřejných prostředků rozumí nejen přímé výdaje veřejných rozpočtů, ale i prominutí plateb, které by jinak byly příjmem těchto rozpočtů. Smyslem úpravy § 9 odst. 2 je umožnit veřejnou kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Jelikož samotná informace o ceně nevyovídá o tomto způsobu hospodaření, je nutné společně s ní vždy poskytnout alespoň rámcovou informaci o předmětu plnění, za něž se cena poskytuje. Přípustná míra „rámcovosti“ pak vychází právě z toho, zda je možné posoudit hospodárnost využití veřejných prostředků. Jelikož se v daném případě jednalo o smlouvu o dílo, která je pojmově úplatná, znamenalo přinejmenším neposkytnutí informací o výši ceny a předmětu smlouvy porušení zákona č. 106/1999 Sb. Povinný subjekt musí posoudit jednotlivé požadované informace s ohledem na přípustnost jejich poskytnutí a je povinen poskytnout veškeré požadované informace, u kterých není zřejmé, že tomu brání ustanovení zákona. Protože tak žalovaný neučinil, porušil vydáním napadeného rozhodnutí § 4 ve spojení s § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Komplexní neposkytnutí informací o předmětné smlouvě s odvoláním na obchodní tajemství představuje z výše uvedených důvodů nesprávné posouzení právní otázky, které způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.

(ras)

Řízení před soudem: posouzení právní povahy podání

k § 37 odst. 5, § 46 odst. 1 a § 72 odst. 1 soudního řádu správního
k § 89 odst. 1 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

Postoupí-li správní orgán soudu podání, které podle obsahu považuje za žalobu proti svému rozhodnutí, a soud dospěje k závěru, že úmysl podatele není jednoznačně zřejmý, nemůže z tohoto důvodu zastavit řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu řízení. Pochybnosti o obsahu podání je třeba odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 3 Ads 28/2004-20)

Věc: Herbert R. v S. proti České správě sociálního zabezpečení o invalidní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce se dne 25. 3. 2004 obrátil na žalovanou dopisem, v němž požádal o přezkoumání rozhodnutí, jímž mu – údajně již podruhé – nebyl přiznán invalidní důchod. Žalovaná postoupila podání Krajskému soudu v Ústí nad Labem s tím, že jde o žalobu proti jejímu rozhodnutí ze dne 23. 2. 2004.

Soud o věci nařídil jednání (k němuž žalobce nepředvolal) a usnesením rozhodl takto: „*Řízení se zastavuje a věc se vrací správnímu orgánu k dalším úředním úkonům. Nikomu se nepřiznává náhrada procesních nákladů.*“ Podle odůvodnění usnesení není důvod k závěru, že jde o žalobu. Žalobce se nezmínil o tom, že by se snad chtěl obrátit na soud, a proto není jasné, oč žalovaná svoji transformaci žádosti opřela; alespoň ze spisu to nevyplývá. Lze proto jen obecně konstatovat, že měla-li žalovaná nějaké důvodné pochybnosti o povaze žádosti, bylo na místě je odstranit komunikací s jejím autorem. Toho také žalovaná mohla (i když nemusela) poučit o možnosti podat žalobu k soudu a o ná-

ležitostech takového návrhu. Soud to sám naopak učinit nemůže, protože takový postup by výrazně přesáhl rámec § 5 o. s. ř. a narušil by ústavní rovnost účastníků soudního procesu.

Dokud ovšem – argumentoval dále krajský soud – osoba domáhající se přezkoumání důchodového rozhodnutí výslovně neprojeví svoji vůli, aby se tak stalo soudní cestou, je nezbytné pokračovat s ní ve správním řízení. Absence tohoto postupu je fundamentální překážkou přezkumného řízení soudního i v této věci, v níž muselo být rozhodnuto za použití § 64 s. ř. s. a § 104 odst. 1 o. s. ř. Aplikace § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyla možná, neboť nešlo o návrh, který jeho autor adresoval soudu.

Žalovaná podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Sama není příslušná k tomu, aby vyzvala žalobce k odstranění vad podání, a to především proto, že od přijetí soudního řádu správního lze proti jejímu rozhod-

nutí podat toliko žalobu, o níž rozhoduje místně příslušný krajský soud. Rozhodnutí žalované nabývá právní moci doručením podle § 89 odst. 1 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Žalovaná je tedy pouze prostředníkem, který zaručuje dodržení zákonem stanovené „odvolací lhůty“ v případech, že žaloba je směřována soudu jejím prostřednictvím. Samotné rozhodnutí o žalobcově podání připadá pouze soudu, na němž je, zda rozhodne věcně či zda nejprve vyzve podatele k odstranění vad podání. Žalobcovo podání nese prvky žaloby směřující proti rozhodnutí žalované, třebaže je nazváno jako odvolání, nikoli jako žaloba. Žalobce v ní jasně vyjadřuje svůj nesouhlas s rozhodnutím, žalované byla žaloba zaslána v zákonné lhůtě, a proto žalovaná musela věc postoupit k soudu.

Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 19 odst. 2 spr. ř. se podání posuzuje podle jeho obsahu. Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Obdobně podle § 41 odst. 2 o. s. ř., které s ohledem na § 64 s. ř. s. platí i pro správní soudnictví, se každý úkon posuzuje podle jeho obsahu, i když je nesprávně označen.

V daném případě posoudila žalovaná (stěžovatelka) podání označené jako „Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o plný invalidní důchod č. ... - odvolání“ podle obsahu jako žalobu proti tomuto rozhodnutí a v souladu s § 3 odst. 1 a § 32 s. ř. s. je postoupila příslušnému soudu. Vzhledem k tomu, že správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je sice

pro zachování lhůty podacím místem pro uplatnění žaloby, zároveň je však účastníkem řízení o žalobě, nebyla v daném případě stěžovatelka sama oprávněna případné nedostatky žaloby odstraňovat. Krajský soud zajisté není vázán názorem, který si správní orgán o obsahu podání učiní; má-li však za to, že z podání nelze jednoznačně dospět k závěru o úmyslu podat žalobu, zapíše věc do rejstříku nejasných podání a činí dále úkony dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud to neudělal a ve svém rozhodnutí vycházel z řady chybných úvah, které Nejvyšší správní soud dále rozebírá:

1) Vzhledem k tomu, že účastník může podat žalobu jak u soudu, tak u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, není místo podání pro posouzení jeho obsahu relevantní. Podání nemusí obsahovat výslovně vyjádření, že se podatel chce obrátit na soud: rozhodující je obsah podání z hlediska § 37 odst. 3 a § 71 odst. 1 s. ř. s.

2) Krajský soud podsouvá stěžovatelce pochybnosti o povaze podání, které však stěžovatelka, na rozdíl od něj, zjevně neměla. Jak bylo již výše uvedeno, stěžovatelka posoudila podání v rámci své pravomoci podle obsahu jako žalobu, tu postoupila soudu, a ze svého hlediska tedy neměla důvodu s žalobcem dále komunikovat.

3) Krajský soud vyslovil, že „*dokud osoba domáhající se překontrolování důchodového rozhodnutí výslovně neprojeví svoji vůli, aby se tak stalo soudní cestou, je nezbytné pokračovat ve správním řízení*“. Tato teze není správná. Řízení ve věcech důchodových je jednoinstanční a doručením rozhodnutí o dávce účastníku je pravomocně skončeno. Není zde tedy žádné správní říze-

ní, v němž by mohla stěžovatelka pokračovat. Tato skutečnost je zjevně také jedním z důvodů, proč stěžovatelka považovala podání označené jako „odvolání“ za žalobu.

K oběma předchozím bodům Nejvyšší správní soud podotýká, že správní orgán nemohl uvažovat o provedení „autoremedury“, neboť ta je možná jen v dvojinstančním řízení (viz § 57 odst. 1 spr. ř.). Za situace, kdy jediným oprávněným prostředkem proti rozhodnutí stěžovatelky je žaloba ve správním soudnictví, nepřipadá autoremedura v úvahu a po předložení žaloby soudu je možný pouze postup dle § 62 s. ř. s.

4) Krajský soud dospěl k závěru, že aplikace § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je vyloučena, neboť nešlo o návrh adresovaný soudu, a na rozhodnutí je nutno použít § 104 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Rovněž tato úvaha je chybná. Podmínky řízení jsou v soudním řádu správ-

ním upraveny autonomně, a proto zde § 64 s. ř. s. použít nelze. Již výše bylo uvedeno, že pokud měl soud pochybnosti o obsahu podání, měl je odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Pokud by tak získal jistotu, že se o žalobu nejedná, podání by pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. To, zda bylo podání formálně adresováno soudu či správnímu orgánu, nemá na výběr, výklad a aplikaci použité normy žádný vliv.

Nejvyšší správní soud vytýká krajskému soudu také závažné procesní pochybení. Ve věci proběhlo dne 19. 4. 2004 jednání, o němž žalobce nebyl uvědoměn. Tím došlo k porušení jeho ústavně zaručených práv dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Při účasti žalobce na jednání by přitom soud měl možnost efektivně odstranit pochybnosti, které o obsahu jeho podání měl, a případně další nedostatky podání.

(ach, aš)

656

Řízení před soudem: kompetenční vyluka

k § 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů
k § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 soudního řádu správního

Jestliže zákon (zde: § 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů) výslovně založil speciální možnost soudního přezkoumání rozhodnutí o námitkách proti zásahům či opatřením, nelze takový přezkum odepřít, a to ani s poukazem na případnou obecnou vyluku procesního předpisu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2005, čj. 1 As 18/2004-74)

Věc: Společnost s ručením omezeným T. ve V. proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o uložení nápravných opatření, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce vznesl námitky proti protokolu o kontrole ze dne 26. 2. 2003, provedené u něj jako u dovozce podle zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 146/2002 Sb.“), zaměřené na dodržování povinností stanovených zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích.

Ředitelka inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce rozhodnutím ze dne 4. 3. 2003 námitkám nevyhověla. V poučení rozhodnutí uvedla, že není možné se dále odvolat.

Žalobce napadl její rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 19. 5. 2004 odmítl. Soud dospěl k závěru, že žaloba směřuje proti rozhodnutí předběžné povahy, které je vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s.]. Žalovaný uložil žalobci na základě provedené kontroly podle § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb. opatření, která směřovala zejména k odstranění nedostatků výrobků určených do obchodní sítě a která spočívala v zákazu uvádění těchto výrobků do oběhu a v předání informace odběrateli o stažení výrobků z obchodní sítě. Žalobci tak byly sice těmito opatřeními uloženy určité povinnosti, které zasáhly do jeho obvyklé obchodní činnosti, avšak samy o sobě nezpůsobily změnu v jeho právech a povinnostech. Opatření představují pouze podklad pro případné zahájení správního řízení, a jsou tedy úkonem předběžné povahy.

Žalobce proti usnesení městského soudu brojil kasační stížností, v níž uplatnil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a dovozoval, že usnesení o odmítnutí věci je nezákonné. Napadené rozhodnutí není předběžné, nýbrž

naopak konečné povahy. Již opatření sama o sobě způsobila zcela zásadní změnu v právech a povinnostech žalobce, neboť mu jimi byla uložena řada povinností. Při jejich nesplnění by se žalobce vystavil nebezpečí uložení pokuty (§ 11 a násl. zákona č. 146/2002 Sb.).

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že opatření měla charakter předběžné povahy, neboť se jedná o procesní prostředek, kterým může působit ještě před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tedy rozhodnutí o tom, zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu, a o případném uložení sankce. Prostřednictvím opatření je kontrolovaná osoba nucena pouze k nastolení stavu uvedeného v § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., který zakazuje uvádět do oběhu potraviny jiné než zdravotně nezávadné. Takovým opatřením nejsou tedy kontrolované osoby stanoveny nové povinnosti.

Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nesouhlasí-li podle § 5 odst. 3 zákona č. 146/2002 Sb. kontrolovaná osoba s opatřením uloženým podle odstavce 2, může proti němu podat nejpozději do tří pracovních dnů ode dne seznámení s uloženým opatřením námitky. Podle odstavce 4 rozhodne o podaných námitkách ředitel inspektorátu ve lhůtě nejpozději do tří pracovních dnů ode dne doručení námitek. Rozhodnutí ředitele o námitkách je konečné. Tím není dotčeno právo uplatnit přezkoumání soudní cestou. Uvedené ustanovení obsahuje v poznámce pod čarou č. 20 odkaz na občanský soudní řád, podle něhož by měla být zajištěna soudní ochrana.

Jestliže § 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb. výslovně zakotvuje právo žalobce domáhat se u soudu přezkoumání rozhodnutí ředitele inspektorátu o námitkách, pak mu nelze takové právo odejmout tvrzením, že se jedná o rozhodnutí, které soudnímu přezkoumání nepodléhá. Zákon výslovně ve vztahu k tomuto ustanovení soudní přezkoumání zakládá; nelze proto aplikovat obecná pravidla procesních předpisů, které ho eventuálně vylučují. Bylo tedy povinností soudu napadené rozhodnutí přezkoumat. Žalobce námitku přezkoumatelnosti soudem uplatnil již v žalobě. Soud však v předcházejícím řízení nevyložil, proč nepřihlédl k § 5 odst. 4 zákona a toto ustanovení neaplikoval. Nadto za rozhodnutí předběžné povahy je nutno považovat jen takové rozhodnutí, které není ve svém důsledku konečné a po jehož vydání nutně následuje další, konečné rozhodnutí. V daném případě tomu tak však není.

Při úvaze, jakým procesním předpisem se má poskytovaná ochrana řídit, je třeba vycházet z toho, že platnost zákona č. 146/2002 Sb. předcházela době, kdy nabyl platnosti soudní řád správní a novela občanského soudního řádu, provedená zákonem č. 151/2002 Sb.; účinnosti nabyly

všechny citované zákony dnem 1. 1. 2003. Soudní řád správní poskytuje tak po 1. 1. 2003 ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob: soudy rozhodují tedy mj. o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy. V občanském soudním řízení naproti tomu soudy podle nové části páté přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů vydaná v soukromoprávních věcech. Napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím, které je pod ochranou správního soudnictví, i když poznámka pod čarou v § 5 odkazuje na občanský soudní řád.

K tomu soud pouze uvádí, že poznámka pod čarou nemá normativní obsah; je pouhým výkladovým pravidlem, které je při změně procesní úpravy třeba vykládat v intencích dělby věcné příslušnosti mezi soudy ve správním soudnictví a soudy v občanském soudním řízení, v závislosti na charakteru předmětu řízení.

Ze shora uvedeného vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkoumání; Městský soud v Praze tedy pochybil, jestliže žalobu z důvodu vyloučení věci z přezkoumání odmítl.

(ani)

657

Řízení před soudem: počátek běhu lhůty pro podání žaloby

k § 72 odst. 1 soudního řádu správního

Počátek běhu lhůty k podání žaloby spojuje ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. s doručením rozhodnutí tomu účastníkovi, který rozhodnutí žalobou napadá, nikoliv s datem právní moci napadeného rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 As 34/2004-84)

Věc: Josef S. v M. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o odstranění nepovolené stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Stavební úřad v Kynšperku nad Ohří rozhodnutím ze dne 3. 4. 2001 nařídil žalobci odstranění nepovolené stavby oplocení, stavebních úprav hospodářského sjezdu a účelové komunikace.

Okresní úřad Sokolov rozhodnutím ze dne 3. 8. 2001 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 29. 7. 2004 odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost. Odůvodnil to tím, že napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 15. 8. 2001, žaloba byla podána k poštovní přepravě až dne 18. 10. 2001, a byla tak překročena dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozhodnutí krajského soudu včasou kasační stížností opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítal, že z oznámení o nabytí právní moci rozhodnutí v odvolacím řízení, které vydal Okresní úřad v Sokolově dne 29. 8. 2001, vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí bylo doručeno (oznámeno) dne 20. 8. 2001. Stěžovateli tak s ohledem na uvedené datum doručení rozhodnutí běžela lhůta k podání žaloby od 21. 8. 2001 a skončila (protože poslední den lhůty připadl na neděli 21. 10. 2001) v pondělí dne 22. 10. 2001. Jestliže byla žaloba podána k poštovní přepravě dne 18. 10. 2001, byla podána včas.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření poukázal na to, že nemá v době podání vyjádření k dispozici úplný originál správního spisu, a nemůže se proto konkrétně vyjádřit k otázce včasnosti podání žaloby. Odkázal však obecně na to, že oznámení o nabytí právní moci rozhod-

nutí v odvolacím řízení vydává odvolací orgán na základě § 52 a § 59 správního řádu; rozhodnutí o odvolání nabývá právní moci dnem, kdy je toto rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků řízení. Datum 20. 8. 2001, uvedené v oznámení o právní moci, je tak dnem, kdy bylo napadené rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků řízení, kterým vůbec nemusel být žalobce, ale jakýkoliv jiný účastník řízení. Dvouměsíční lhůta podle § 250b občanského soudního řádu i § 72 odst. 1 s. ř. s. k podání žaloby počíná běžet každému oprávněnému žalobci následujícího dne po dni, kdy bylo napadené rozhodnutí doručeno právě jemu, nikoliv kdy bylo doručeno posledním účastníkovi řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Žaloba byla podána v době, kdy se na soudní přezkum pravomocných rozhodnutí správních orgánů vztahovala ustanovení části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002. Dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; podle § 130 odst. 1 s. ř. s. dokončí soud řízení v neskončených věcech podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona (§ 65 a násl.).

Soudní řád správní v § 72 odst. 1 (a obdobně tomu bylo i podle § 250 odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění účinném v době podání žaloby) stanoví k podání žaloby lhůtu dvou měsíců od doby, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonným způsobem. Zvláštní zákon může lhůtu stanovit odchylným způsobem; o takový případ se však v této

věci nejedná. Zmeškání lhůty nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.).

Pro posouzení věci je rozhodující zjištění ze správního spisu o tom, kdy bylo rozhodnutí odvolacího správního orgánu stěžovateli oznámeno doručením jeho písemného vyhotovení. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen advokátem JUDr. Vlastislavem J. jako zástupcem s plnou mocí pro celé řízení (dohoda o plné moci ze dne 3. 4. 2001). V takovém případě bylo stěžovateli účinně doručeno napadené rozhodnutí dnem, kdy bylo rozhodnutí doručeno jeho zástupci, neboť podle § 25 odst. 3 správního řádu se rozhodnutí doručuje jen tomuto zástupci. Ve správním spise je založena doručka dokládající, že stěžovatelův zástupce převzal napadené rozhodnutí dne 15. 8. 2001.

Následujícím dnem po doručení rozhodnutí, tj. dnem 16. 8. 2001, počala běžet stěžovateli dvouměsíční lhůta k podání žaloby a skončila dnem, který se svým označením shoduje s dnem určujícím počátek lhůty (což byl den 15. 8.

2001) - tedy skončila uplynutím dne 15. 10. 2001 (§ 40 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Lhůta by tak byla zachována pouze tehdy, pokud by nejpozději dne 15. 10. 2001 byla žaloba podána osobně u soudu nebo byla podle § 40 odst. 4 s. ř. s. tohoto dne zaslána soudu prostřednictvím držitele poštovní licence; jestliže žaloba byla podána k poštovní přepravě až dne 18. 10. 2001, byla podána opožděně.

Stěžovatel se mýlí, spojuje-li běh lhůty k podání žaloby s oznámením odvolacího orgánu o tom, že rozhodnutí bylo dne 20. 8. 2001 oznámeno všem účastníkům řízení a téhož dne nabylo právní moci. Ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. (a obdobně tomu bylo i podle § 250b odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění účinném v době podání žaloby) spojuje výslovně počátek běhu lhůty k podání žaloby s doručením rozhodnutí tomu účastníkovi, který rozhodnutí žalobou napadá, nikoliv s datem, kdy rozhodnutí odvolacího orgánu bylo doručeno všem účastníkům řízení a nabylo právní moci.

(šk)

658

Územní řízení: námitky souseda ke stavebně-technickému řešení stavby

k § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.

Jestliže správní orgán v rozhodnutí o umístění stavby k námitce účastníka řízení (majitele sousední stavby) uložil podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, navrhovateli podmínku, že projektová dokumentace ke stavebnímu řízení musí obsahovat i detail zaatikového žlabu s řešením proti zatékání dešťové vody a tajícího sněhu na zeď stavby účastníka řízení, pak námitky ke způsobu užití tohoto stavebního prvku lze uplatnit ve stavebním řízení, nikoliv v řízení o umístění stavby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2005, čj. 1 As 12/2004-67)

Věc: Společnost s ručením omezeným S. v O. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o námitky souseda v územním řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Hlučín rozhodl dne 2. 7. 2002 o umístění stavby „Obnova Kulturního domu v D.“. Pro umístění a projektovou přípravu stavby byly stanoveny konkrétně v rozhodnutí specifikované podmínky. Pod bodem 5 byla stanovena podmínka, že projektová dokumentace ke stavebnímu řízení bude obsahovat i detail zaatikového žlabu s řešením proti zatékání dešťové vody a tajícího sněhu na zeď sousední restaurace; touto podmínkou tak bylo vyhověno námitce majitele této restaurace. Námitku týkající se omezení výhledu z restaurace městský úřad zamítl.

Okresní úřad v Opavě k odvolání žalobce (majitele sousední restaurace) rozhodnutím ze dne 29. 10. 2002 změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud jde o námitku omezení výhledu, tak, že tato námitka je námitkou občanskoprávní, o které stavební úřad nerozhoduje, pouze si o ní učinil úsudek a rozhodl ve věci; v ostatním ponechal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně beze změn.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou. Krajský soud v Ostravě však žalobu rozsudkem ze dne 3. 3. 2004 zamítl. Soud neshledal žalobní námitku týkající se omezení výhledu z oken restaurace důvodnou s tím, že stavbou kulturního domu nedojde nad míru přiměřenou poměrům k zásahu do vlastnických práv žalobce. Pokud jde o namítané nevyřešení námitky týkající se zatékání dešťové vody a tajícího sněhu na zeď restaurace (jíž se odvolací orgán nezabýval, neboť jí

správní orgán prvního stupně vyhověl stanovením podmínky č. 5 a žalobce v odvolání k této skutečnosti nic nenařadil), soud jednak poukázal na to, že pokud žalobce měl za to, že touto podmínkou nebylo jeho námitce ve skutečnosti vyhověno, měl uplatnit tuto námitku v odvolání, a jestliže tak neučinil, nelze ji účinně uplatnit v žalobě; krajský soud se navíc ztotožnil s názorem žalovaného ve vyjádření k žalobě, a to, že podrobnosti stavebně-technického řešení staveb jsou předmětem stavebního řízení, nikoliv řízení územního. Soud poukázal na to, že stavebník bude muset podle podmínky č. 5 rozhodnutí o umístění stavby předložit ve stavebním řízení takové řešení zaatikového žlabu, které zabrání zatékání dešťové vody a tajícího sněhu na zeď restaurace; kromě otázky izolace úžlabí by mělo být ve stavebním řízení vyřešeno rovněž konkrétní stavebně-technické napojení obou budov (dilatační spára).

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti polemizoval s právním úsudkem krajského soudu v tom, že námitky ve věci zaatikového žlabu lze uplatnit ve stavebním řízení, neboť stavební řízení již proběhlo, pravomocným rozhodnutím bylo vydáno stavební povolení a stěžovatel již nemá žádné prostředky obrany.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel vymezil jako předmět kasačního přezkumu právní úsudek soudu

o tom, že v žalobě namítané nevyřešení jeho námitky týkající se zatékání dešťové vody a tajícího sněhu na zeď restaurace podmínkou č. 5 stanovenou v územním rozhodnutí lze považovat za podrobnost stavebně-technického řešení staveb, jež je předmětem stavebního řízení, nikoliv řízení územního.

Kasační stížnost není důvodná.

Okresní úřad v Opavě jako právní předchůdce žalovaného rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o umístění stavby.

Návrh na zahájení územního řízení musí být podle § 35 stavebního zákona mimo jiné doložen dokumentací stanovenou prováděcími předpisy; tou je vyhláška č. 132/1998 Sb., ve znění tehdy účinném, která v § 3 odst. 3 písm. a) ukládá připojit k návrhu situační výkres současného stavu území na podkladu katastrální mapy, včetně parcelních čísel, se zakreslením předmětu územního rozhodnutí a jeho polohy s vyznačením vazeb (účinků) na okolí; v odstavci 4 písm. a) citovaného ustanovení pak klade požadavek přiložit další podklady, ze kterých musí být dostatečně zřejmé, který pozemek nebo jeho část má být určen jako stavební, navrhované umístění stavby na pozemku, včetně jejích odstupů od hranic pozemku a od sousedních staveb, v případě potřeby i s výškovým vyznačením.

Stavební úřad v územním řízení posuzuje návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s územně plánovací dokumentací a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technic-

kým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům (§ 37 odst. 1, 2 stavebního zákona).

Podle § 39 stavebního zákona vymezí stavební úřad v územním rozhodnutí území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů v území; jimi zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území, věcnou a časovou koordinaci jednotlivých staveb a jiných opatření v území, požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí a rozhodne o námitkách účastníků řízení. V rozhodnutí o umístění stavby může stavební úřad v odůvodněných případech vyhradit předložení podrobnějších podkladů, projektové dokumentace nebo její části; podle nich může stanovit dodatečně další podmínky, které musí být zahrnuty do stavebního povolení.

Z výše uvedeného je zřejmé, že součástí dokumentace pro řízení o umístění stavby není projektová dokumentace stavby; ta musí být podle § 16 odst. 2 [včetně stavebně-technického řešení stavby ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb.] připojena až k žádosti o stavební povolení.

Jestliže proto správní orgán prvního stupně v rozhodnutí o umístění stavby uložil v souladu s § 39 stavebního zákona navrhovateli podmínku, že projektová dokumentace ke stavebnímu řízení

musí obsahovat i detail zaatikového žlabu s řešením proti zatékání dešťové vody a tajícího sněhu na zeď restaurace, nepochybil krajský soud v právním úsudku, dospěl-li k závěru, že jde o podrobnost stavebně-technického řešení stavby, která není předmětem řízení územního, ale má být řešena ve stavebním řízení. Na správnosti tohoto úsudku nic nemění, namítá-li stěžovatel, že stavební řízení již proběhlo, je pravomocně ukončeno a v současné době nemá stěžovatel prostředky k uplatnění této námítky. Stěžovatel měl jako vlastník sousední nemovitosti ve stavebním řízení postavení účastníka řízení [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona].

Součástí projektové dokumentace k tomuto stavebnímu řízení měl být ve smyslu podmínky č. 5 rozhodnutí o umístění stavby i detail zaatikového žlabu s řešením proti zatékání dešťové vody a tajícího sněhu na zeď restaurace. Případné námítky proti vhodnosti navrhovaného technického řešení mohl stěžovatel ve stavebním řízení uplatnit. Vzhledem k tomu, že taková námítka svým charakterem není námítkou, kterou bylo možno uplatnit v územním řízení, bylo by povinností správního orgánu k ní přihlédnout a posoudit její důvodnost.

(šk)

659

Správní řízení: lhůta pro přihlášení se k účastenství

k § 70 odst. 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Je-li správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zahájeno z podnětu účastníka, musí být osmidenní lhůta pro přihlášení se k účastenství počítána od okamžiku, kdy je občanské sdružení o zahájení řízení informováno (§ 70 odst. 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. 3 As 10/2004-72)

Věc: Spolek A. v P. proti Magistrátu hlavního města Prahy o účastenství v řízení o umístění stavby, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad Prahy 10 rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení o umístění stavby na pozemcích v katastrálním území Strašnice v Praze 10. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 24. 10. 2002 zamítl a rozhodnutí potvrdil. Proti tomu žalobce následně brojl žalobou, ve které zejména připomněl, že mu bylo zahájení příslušného územního řízení oznámeno dne 10. 6. 2002, kdy mu bylo doručeno oznámení stavebního úřadu. Počá-

tek běhu osmidenní lhůty podle § 70 odst. 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), je nutno počítat ode dne, který následuje po dni, v němž byl žalobce o řízení informován. Lhůta tak uplynula dne 18. 6. 2002 a žalobce svoji účast oznámil podáním ze dne 14. 6. 2002, tedy včas.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 12. 2003 zrušil rozhodnutí žalo-

vaného a v odůvodnění mimo jiné uvedl, že lhůtu pro přihlášení účastníka správního řízení je nutné počítat nikoliv ode dne zahájení řízení návrhem strany, ale až ode dne, kdy je občanské sdružení o tomto řízení informováno. Ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. je tak nutno vykládat ve vzájemné souvislosti s odstavcem 2, neboť zákon sám nerozlišuje mezi dvěma způsoby zahájení řízení. Je-li řízení zahájeno na návrh, pak je o jeho zahájení informován vedle toho, kdo návrh podal, pouze správní orgán. Počátek lhůty není možno opírat o skutečnost, která není tomuto účastníku známa. Takový výklad by upíral účastníkovi možnost domáhat se svých zákonně přiznaných práv a ve svém důsledku by byl v rozporu se zákonem.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Poukázal na to, že okruh účastníků územních řízení upravuje § 34 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, jako speciální právní předpis ve vztahu ke správnímu řádu. Podle § 70 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb. mohou vymezená občanská sdružení požadovat u příslušných orgánů státní správy být předem informována o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Musí se jednat o řízení, která teprve zahájena budou, nikoliv o řízení již zahájená. V § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. je uvedeno, že občanské sdružení je oprávněno, za podmínek a v případech podle odstavce 2, účastnit se správního řízení, pokud však svoji účast oznámí do osmi dnů od zahájení řízení. Občanské sdružení si svou žádostí pouze vyhrazuje, že ho bude správní orgán neprodleně po zahájení řízení o této skutečnosti informovat. Pak je již na jeho

vůli, zda se do osmi dnů ode dne zahájení řízení k účasti přihlásí a bude s ním jako s účastníkem jednáno či nikoliv.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. má zřejmý cíl, tedy uskutečňovat ochranu přírody za přímé účasti občanů, a to prostřednictvím občanských sdružení, a nelze je proto vyloužit zužujícím způsobem. Výklad tohoto ustanovení proto nemůže podléhat libovůli správních orgánů, ale musí být jednoznačný a transparentní tak, aby občanské sdružení mělo reálnou možnost svoje oprávnění naplnit. V předmětném případě byl navíc žalobce dopisem správního orgánu ze dne 10. 6. 2002 informován, že řízení bylo zahájeno dne 4. 5. 2002. Svě účastenství v řízení správnímu orgánu oznámil dne 14. 6. 2002, tedy do osmi dnů od doručení informace úřadem. Až po více než měsíci správní orgán informoval žalobce, že se spltl v datu zahájení řízení. Sám správní orgán tedy vyvolal situaci, kterou by již nešlo nikdy zhojit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Při aplikaci a interpretaci právní normy je vždy nutno šetřit jejího významu. Záměrem právní normy je zjevně zajistit postavení účastníka řízení občanským sdružením, a to při zachování podmínek zákonem stanovených a v případě, že se ke svému účastenství v řízení přihlásí ve stanovené osmidenní lhůtě. Je-li zákonem stanovena lhůta pro uplatnění práva, pak musí být možnost uplatnit oprávnění reálná. Protože však správní řízení lze zahájit dvěma způsoby a v obou případech může být zahájeno takové řízení,

při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb., pak právo účasti občanských sdružení na těchto řízeních bez ohledu na způsob jejich zahájení, při respektování dalších zákonných podmínek, musí být zachováno.

Jestliže je řízení zahájeno z podnětu správního orgánu, a existuje-li tedy záměr správního orgánu zahájit správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (správní orgán o takovém řízení dopředu ví), pak oznámí-li občanskému sdružení zamýšlený termín zahájení správního řízení, je reálné, aby se občanské sdružení v osmidenní lhůtě ke svému účastenství v řízení přihlásilo. Jiná je však situace, je-li správní řízení zahájeno z podnětu účastníka. V takovém případě musí být osmidenní lhůta pro přihlášení se k účastenství počítána od okamžiku, kdy je občanské sdružení o zahájení řízení informováno. Kdyby tomu bylo tak, jak tvrdí stěžovatel, bylo by pouze na správním orgánu, kdy zahájení řízení občanskému sdružení oznámí, a pokud by mu termín již zahájeného správního řízení sdělil po uplynutí zákonem garantované osmidenní lhůty, byla by jeho účast v řízení zcela znemožněna. Takový výklad uvedeného ustanovení by nebyl v souladu se záměrem zákona č. 114/1992 Sb. a nebyl

by rovněž v souladu s pravidly logiky a rozumného výkladu právních norem.

Nelze rovněž přijmout výklad stěžovatele, že pod ochranou zákona jsou pouze ta správní řízení, která vyvolává správní úřad samotný. Pak by totiž ve správních řízeních vyvolaných účastníky, která se rovněž mohou podstatným způsobem dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny, byla účast občanů vyloučena. Naopak, uskutečňuje-li se podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. ochrana přírody za přímé účasti občanů, děje se tak jak v případech, kdy je správní řízení vyvoláno účastníky, tak i v případech, je-li zahájeno z podnětu správního orgánu. V obou těchto případech pak musí být zachováno právo občanského sdružení na účast v takovém řízení, při zachování ostatních zákonných podmínek.

Osmidenní lhůta pro písemné oznámení účasti ve správním řízení se odvíjela od okamžiku doručení sdělení o zahájení správního řízení příslušným orgánem státní správy. V souzeném případě byla žalobci dne 10. 6. 2000 doručena písemnost, kterou jej správní orgán informoval o zahájení územního řízení. Žalobce podal přihlášku k účasti na tomto řízení do dne 18. 6. 2000, tedy včas.

(ani)